

Gezinkte Karten

Wolfgang Meiners, Umweltstation Iffens (1990)
Ein Kommentar zur Erfassung der Natur in
Landschaftsrahmenplänen aus der Sicht der Umwelterziehung,
oder etwas allgemeiner:

Über die Vertretung der Interessen von Natur und Umweltschutz in der Öffentlichkeit.

Haben sie schon mal erlebt, daß ihre Partner sie beim Kartenspiel mit gezinkten Karten betrügen ? Solange sie es nicht merken, wundern sie sich vielleicht über ihren miesen Spielerfolg und die schlechten Chancen die sie haben. Ein wichtiges Ziel unserer Umwelterziehung ist, die gezinkten Karten auf der politischen Bühne dieser Gesellschaft zu entlarven.

Im Spiel zwischen der Politik, der Verwaltung und dem Umweltschutz wird einiges falsch gespielt, und sehr häufig verliert der Umweltschutz dabei.

In wesentlichen politischen Entscheidungen werden die VertreterInnen der Natur und des Umweltschutzes betrogen. Sie dürfen zwar am Spiel der Politik und Verwaltung teilnehmen, aber sie haben schlechte Karten.

Manchmal gewinnen sie jedoch trotzdem gegen gezinkte Karten, auch ein Falschspieler gewinnt nicht immer. Das Risiko gehen Politik und Verwaltung ein.

Als Beispiel untersuchen wir die Position des Natur- und Umweltschutzes in einem administrativen Raumordnungsprozess. Zur Zeit werden dafür von den Verwaltungen die Landschaftsrahmenpläne aufgestellt.

Lange Zeit habe ich gedacht, daß die Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne in der BRD ein grosser Fortschritt in Richtung Natur- und Umweltschutz ist, - bis ich die gezinkten Karten entdeckt habe.

Zwar ist es schön, wenn der Naturschutz in dieser Gesellschaft mitspielen darf, aber das Spiel ist ein Falschspiel, denn tatsächlich die Natur nicht gleichwertig mit anderen Interessenten (Mitspielern) geachtet, sondern sie wird in ihren Rahmen, oder besser in ihre Schranken verwiesen.

Ein Landschaftsrahmenplan ist kein Freiraum, sondern eine Zwangsjacke für die Natur.

Hier schützt sich die Industriegesellschaft vor der Natur.

1. Abwägung von Interessen

Eine Regionale Raumordnung ist ein Verwaltungsvorgang, der öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen hat und der ebensolche Abwägungen in Einzelfällen vereinfachen soll. Dadurch werden Kollisionen von Nutzungsinteressen (falls sie Raum beanspruchen) in dieser Gesellschaft vermieden. Seitens der Vertreter öffentlicher Belange waren bisher zB. die Aufrechterhaltung der Infrastruktur, Finanzierbarkeit oder auch technische Machbarkeit von Vorhaben die stärksten Gewichte im Abwägungsprozess der Interessen.

2. Der Naturschutz sitzt mit am Spieltisch

Seit der Anerkennung von einigen Naturschutzverbänden als Vertreter öffentlicher Belange nach § 29 des Bundesnaturschutzgesetzes hat sich der Stellenwert des Naturschutzes im Abwägungsprozess formal verbessert.

3. Entscheidungsgerechte Natur

Der umfassende planerische Ansatz der Administration (Raumordnungsplan, Flächennutzungsplan, Landesentwicklungsplan..) erfordert nun, Natur und Landschaft ebenso planerisch zu erfassen.

Dabei geben andere Bereiche der administrativen Planung die Regularien und die Maßstäbe vor. Natur wird so wie eine Bauzeichnung oder so wie eine Landkarte aufgearbeitet. Einige neue Entscheidungskriterien wie zB das Landschaftsbild werden in die Planerfassung eingearbeitet. So können grössere Rasterpakete entstehen, die Kriterien für den politischen Entscheidungsprozess geben können.

Für den "Interessenbereich" Natur und Landschaft soll dies der Landschaftsrahmenplan leisten.

4. Naturverbände machen mit

Das verwaltende "Ermessen" der Natur wird von den Umwelt- und Naturschutzverbänden zur Zeit mit getragen. Wenn diese Gesellschaft schon nicht die Sprache der Natur versteht und deswegen ihre ökologischen Regeln mißachtet, dann müssen die Verbände als Vermittler auftreten und die Natur für die Industriegesellschaft verständlich machen (zB. mit deren Sprache und Spielregeln).

VertreterInnen der Naturschutzverbände können dabei natürlich ihre eigentlichen Ziele opfern und sich sehr weit den Spielregeln der Politik und Verwaltung nähern, so weit, daß sie ihr eigenes Naturverständnis dabei vergessen.

Dabei werden die Argumente für Natur und Landschaft weniger emotional menschlich und mehr rational fachlich, also bürofreundlicher.

5. Ziel und Methode

Ziel einer Planung ist in der Regel:

- a) Konservieren und
- b) Reparieren vorhandener Strukturen oder Vorgänge oder Ökosysteme bzw. menschlicher Umwelt
- c) Neuentwicklung in Richtung eines Zieles, das für private oder öffentliche Interessen ideal erscheint.

Bei Raumordnungsverfahren sind verschiedene Fachbehörden der Verwaltung beteiligt.

Strategie und Methode von Planungen ist bei den Fachgebieten nicht einheitlich und oft durch Traditionen in den verschiedenen Berufsrichtungen festgelegt. (Juristen, Wasserbauingenieure, Architekten, Landwirte etc)

Mit solchen Unterschieden leben und verwalten wir. Natürlich wird sich dabei gestritten und eine Entscheidungshierarchie schafft klare Fronten. Jeder der Beteiligten weiß aber woran er ist, und auch der Natur- und Umweltschutz könnte mit dieser Prozedur leben.

Wo also sind die gezinkten Karten ?

6. Verlieren vor Spielbeginn

Der Administration ist für ihre Vorgehensweise zur planerischen Erfassung der Natur und Landschaft von ihr selbst (übergeordnete Dienststelle) eine bestimmte Methode vorgeschrieben worden.

Diese entspricht aus meiner Sicht nicht den Gedanken, die in Punkt 2 und 4 formuliert sind. Meine Befürchtung ist, daß durch die tatsächliche Handhabung das zur Zeit geringe Gewicht der Natur und Landschaft im konkreten Abwägungsprozess festgeschrieben wird.

VertreterInnen der Natur haben deswegen bereits vor Beginn der Abwägungsprozesse bei politischen Entscheidungen das Spiel verloren.

7. Konkret für den Landschaftsrahmenplan

Zum Auswechseln der gezinkten Karten, also zur Herstellung von gleichen Chancen ist folgendes möglich:

1 ter Schritt:

Für möglichst einheitliche Räume von Natur und Landschaft wird ein NATURRÄUMLICHES POTENTIAL (NP) definiert. Dazu wird ein ökologisch vernetzte Wirkungsgefüge durch ortstypische Kriterien entwickelt: Bodenart, Klima, Geologie, Gewässerstrukturen, typische Flora und Fauna, Vogelwelt, extensive Nutzung durch den Menschen (incl. Wohngebiete, Infrastruktur, Freizeit, Kultur, Traditionen). Solche IDEAL-NATURPOTENTIALE werden mit 100% bewertet.

2 ter Schritt

Reale Naturräume werden nun ggf in Stufen und zunächst stichprobenartig nach der ideal-Vorgabe bewertet. zB wird in einer Felderhebung bei einer Momentaufnahme der Bestand der Gräser-Vegetation ermittelt. Diese Aufnahme des Ist-Zustandes wird mit dem möglichen Potential verglichen und in Prozent des NP bewertet. Eine Geestlandschaft kann zB 20% des dort möglichen (den Menschen integrierenden) Naturpotentials enthalten.

3 ter Schritt

Die Zusammenstellung aller Ergebnisse aus den ersten beiden Schritten muß ein so weitgehend abgerundetes und deutlich darstellbares Planbild liefern, daß ausreichend Kriterien für die Überarbeitung eines Raumordnungsplanes gegeben sind. Das Bild eines ökologisch vernetzten Naturpotentials muß in sich überzeugend wirken, und auch der davon in einer Landschaft

noch vorhandene Anteil (in %) soll in seiner eigenen Logik erkennbar sein. Dabei können auch Fehlerspielräume, unzureichende Darstellungen von Einzelheiten und "willkürliches Ermessen" in gleichem Maße angewendet und respektiert werden, wie es bei anderen Fachbehörden üblich ist.

Wie sieht das in der Praxis aus?

8. Zwei Beispiele aus der Anwendung von Naturplänen:

Erstes Beispiel

Was steht gegen den Strassenbau?

Die Zeitungsberichte formulieren es prägnant:
Im politischen Abwägungsprozess standen bisher drei Brutpaare des Kibitz oder ein paar Meter Krebscheren gegen grosse Strassenbauvorhaben - so jedenfalls werden die Argumentationen von sehr vielen Entscheidungsträgern verstanden.

VertreterInnen des Naturschutzes werden damit in der Öffentlichkeit lächerlich gemacht: soll denn ernsthaft wegen der blöden Vögel der Schwerlastverkehr durch die Dorfmitte geführt werden? Die Vögel können doch besser ausweichen als die dicken Gefahrgut-LKW! Das ist zumindest auf der Bestandskarte der Brutpaare im Landschaftsrahmenplan für jeden gut sichtbar.

Die Naturexperten haben Details registriert, sie meinten (vielleicht nach dem Grundsatz pars pro toto), daß diese zB ROTE LISTE Arten auch bei den Entscheidungsträgern die Bedeutung des ökologisch vernetzten Gesamtsystems deutlich machen.

Die Chancen im politischen Entscheidungsprozess könnten auch anders stehen.

Wird bei der Ermittlung von Entscheidungskriterien so vorgegangen, wie in Punkt 7 beschrieben, so steht gegen den Strassenbau: Ein Lebensraum mit zB noch 80% des dort möglichen ökologisch vernetzten Naturpotentials, dessen regionale Bedeutung durch die angrenzenden Gebiete mit zB nur 5% NP-Anteil verstärkt wird. Ein solches Naturpotential wird durch mindestens 200 verschiedene Pflanzen und Tiere dargestellt, die vielen Menschen (und oft auch den

Entscheidungsträgern) oft unbewusst bekannt sind. Traditionell wird ein solcher Landschaftsraum von vielen Menschen gepflegt und extensiv genutzt. Neben den Eigentümern und den Naturschützern sind dies auch Bewohner der Randgebiete, Spaziergänger, oder oft auch nur die Werbeabteilung des Landkreises, die hier einrucksvolle Bilder über die Schönheit ihrer Natur ablichten will.

Zweites Beispiel

Wir tun was für die Natur!

Ein Wattenmeerabschnitt enthält zB. 10 % des dort möglichen Naturpotentials. Mit Schutzbestimmungen, die einem Naturschutz entsprechen, wird dafür gesorgt, daß sich diese Situation nicht noch verschlechtert. Wird auf diesen Flächen die ökologische Vielfalt verdoppelt, so ist diese Leistung in den Printmedien der politischen Bühne sicherlich beachtlich, die mögliche Entwicklung dieses Lebensraumes ist jedoch nur zu 20% erfolgt. Wird in einem Wattenmeergebiet eine Salzwiese eingedeicht, so sollte diese bauliche Maßnahme mit der Wiederherstellung des NP-Anteiles, also mit der Erneuerung der Salzwiese vor den Deich kombiniert sein. (Ein Deich ohne Vorgroden ist sogar extrem Sturmflutgefährdet)

Beide Beispiele zeigen, daß in der landschaftsplanerischen Praxis bisher oft der zweite Schritt (Punkt 7) zuerst bearbeitet wird. Durch Felderhebungen werden möglichst detailliert Merkmale des Ist-Zustandes ermittelt, die dann in einem nächsten Schritt zur Aufstellung von grösseren Zielbildern (Soll-Zustand) der Landschaft führen. Dieses Vorgehen führt zur Niederlage der Natur-interessen.

Wird so verfahren, wie in Punkt 7 vorgeschlagen, so sind drei Probleme zu vermeiden:

Erstens „Entwicklungspotential“

Ein ökologisch defekter Ist-Zustand kann nicht mehr der Maßstab für das zu erreichende Zielkonzept (Soll-Zustand) werden. Der Abstand des realen zum 100% möglichen Potenciales wird ein ständiger Ansporn zu politischen Handeln sein. So wie die Arbeitslosenquote in einer Region grosse personelle und finanzielle Mittel für die Anwerbung von Industriebetrieben rechtfertigt, so kann eine "Natur-fehl-Quote"

zu ähnlichen Engagement der öffentlichen Institutionen für Natur und Landschaft führen.

Zweitens "**Einigkeit im Prinzip**"

Die Diskussionen werden sich nicht mehr an Einzelheiten erschöpfen. In der Praxis anderer planerischer Abteilungen wird in der Regel zB zuerst über die Notwendigkeit eines Baugebietes ein Konsens hergestellt und dann über einzelne Elemente der Baugestaltung debattiert.

Wird im Ablauf des Verfahrens mit aussenstehenden Personen über die Kriterien der Landschaft diskutiert, so besteht zumindest eine Einigkeit über den naturräumlich typischen Charakter einer Landschaft, mit einem hohen Anteil des dort möglichen Potentials.

Drittens "**Versagen durch Verzögern**"

Die Aufstellung eines Landschaftsrahmenplanes ist sehr langfristig angelegt. Während dieser Zeit haben Entscheidungsträger oft den Eindruck, sie würden jetzt genug über die Landschaft wissen, um die Abwägungen für die Aufstellung des Landschaftsrahmenplanes zu leisten. Der Landschaftsrahmenplan in der administrativ befohlenen Version ist so angelegt, daß er prinzipiell nicht vollständig werden kann. Wenn die Bestandserhebung erste Plangrundlage ist, dann kann sie nur exemplarisch sein. Der Plan kann also auch nie fertig werden. So wird dann ein "Sammelsurium" von unfertigen oder vorläufigen Einzeldaten nicht mehr zu einem ökologisch vertretbaren Gesamtkonzept zusammengefügt. So wird dann oft die Fertigstellung des Gesamtplanes verzögert und durch ein "Nicht-Verlängern" von Stellen für die Fachkräfte verhindert.

9. Plätze vertauschen

Wie sich im Spiel der Entscheidungen auf der öffentlichen Bühne solch eine Kleinigkeit an gezinkten Karten auswirkt, zeigt sich am besten, wenn die Plätze getauscht werden. Denken wir also ein Ökonom würde mit einem Ökologen den Platz tauschen.

Dem Wirtschaftsvertreter würde zum Beispiel der Fischereihafen in Bremerhaven am Herzen liegen. Er soll für die Verwaltung einen Wirtschaftsrahmenplan für den Hafen aufstellen, und dabei so vorgehen:

Zunächst schickt er eine ABM-Kraft in das Hafengebiet, um den Bestand an Wirtschaftsunternehmen und Arbeitskräften zu erfassen.

Er würde zB in ausgewählten typischen Rasterfeldern 5 Betriebe und 180 Beschäftigte ermitteln. Tatsächlich hat er aber vom Auto aus, als er morgens zwischen 9 und 12 Uhr zehnmals durch den Hafen fuhr, nur einen Menschen gesehen, der nach Arbeit aussah. Nun manipuliert er die Daten, um seinen Auftraggeber nicht zu enttäuschen und definiert jeden Verdacht auf einen Betrieb (blankes Firmenschild) als existierenden Betrieb. Die ABM-Kraft mit wenig Praxiserfahrung fühlt sich nun in der Defensive und liefert mit schlechtem Gewissen den Bericht ab. Eine Diskussion über unzureichende Methoden und Kriterien der Erfassung ist nicht erwünscht. Nach solchen Berichten kann vielleicht auf die zur Zeit tatsächlichen 120 Betriebe mit 2500 Beschäftigten hochgerechnet werden.

Die untere Wirtschaftsbehörde stellt nun das Zwischenergebnis des Wirtschaftsrahmenplanes dem Kreistagsausschuß vor. Bei dieser ersten öffentlichen Präsentation werden nun alle EntscheidungsträgerInnen die Erhebung ergänzen können: Herr K. mag keinen Fisch, Frau L. weiß, daß die Leiter von Betrieb X säuft, Herr M. wohnt in der Nähe und trägt seine Meinung über den Gestank der Fa.Y. bei, Herr N. ist an den Aktien von Z. beteiligt und stellt diese Firma in den Vordergrund.....

Nur zwei Mitglieder des Ausschusses sind auf der Seite der Wirtschaft, aber das sind sie nur weil sie Wahlkampf machen wollen, und deswegen hören die anderen nicht hin.

So etwa könnte die Diskussion im Kreistagsausschuß ablaufen. Nachdem nun alle Politiker und auch die Öffentlichkeit es festes Bild über den Zustand des Fischereihafens haben, kann der Wirtschaftsvertreter weiter arbeiten. In der nächsten Stufe wird er nun die wirtschaftsräumlich mögliche Entwicklung des Fischerhafens ermitteln und diese in den Plan einarbeiten... etc....

Wenn unser Wirtschaftsfreund Glück hat, dann kann er bei diesem Vorgehen vielleicht fünf neue Betriebe ansiedeln und 200 neue Arbeitsplätze schaffen. Wenn ihm dazu auch die öffentlichen Gelder nur sehr spärlich zur Verfügung stehen, so ist ihm doch die allgemeine Anerkennung seiner Leistungen sicher.

Seine Dienststelle läuft vor Überarbeitung heiß, aber wenn er sowieso nicht mehr erreichen kann, dann braucht die Stelle für die ABM-Kraft auch nicht verlängert zu werden.

Falls er trotzdem mal mit grossartigen Entwicklungsideen für den Fischereihafen ankommen sollte, dann kann er durch seinen eigenen Wirtschaftsrahmenplan in die Schranken gewiesen werden.

Irgendwann merkt unser Wirtschaftsfachmann, daß er auf dem falschen Platz sitzt.

Welche Karten hat er denn sonst in der üblichen Runde der Planer in der Hand? :

Seine "Bestandserhebung" wird sich an den etwa 200 Betrieben mit über 20 000 Beschäftigten orientieren, die noch vor wenigen Jahren den Fischereihafen belebten. Das wirtschaftsräumliche Potential wird seine Argumentation bestimmen und allen Entscheidungsträgern imponieren. Bilder von dem ehemals pulsierenden Leben werden mehr wirken als lange Listen mit Namen von Beschäftigten. Bei dem zu entwickelnden Potential werden ihm sogleich einige neue MitarbeiterInnen bewilligt, denn wie kann solch ein grosses Potential durch eine kleine Dienststelle bewältigt werden. Natürlich spricht nichts gegen großzügige öffentliche Fördermittel. Und falls nun tatsächlich der Fischereihafen einem Flugplatz weichen müsste, dann kann der Wirtschaftsvertreter sicher sein, daß der Hafen an anderer Stelle erheblich grösser und schöner neu entstehen würde. Mit dem erweiterten Mitarbeiterstab und guten Finanzpolstern wird die Wirtschaftsabteilung vielleicht eine Neuansiedlung von 20 Betrieben mit 2000 Arbeitsplätzen schaffen. Und das darf kein Ziel sein, bei dem wir die Hände in den Schoß legen, sondern mit dem wirtschaftsräumlichen Potential vor Augen wird für eine Wiederherstellung des ehemals so regen Wirtschaftslebens gekämpft.

10. Noch weitere Probleme

Für die Bewertung einer Naturlandschaft sind die Kenntnisse vieler Fachexperten notwendig. Stehen die Einzelerhebungen von typischen Elementen einer Naturlandschaft am Beginn einer Arbeit, so wird hier zwangsläufig die "Handschrift" des jeweiligen FachexpertIn sichtbar. Das kann verwirrend sein und

die Diskussion belasten. Besser ist das Verfahren, nach dem in der Öffentlichkeit über den Standort eines Atomkraftwerkes entschieden wird. Hier stand das Gesamtkonzept an erster Stelle der Planung und es wird dem ersten Gesamtplan nicht anzumerken sein, ob hier konzeptionell ein Maschinenbauer oder ein Chemiker tätig war.

11.

Falls es nicht möglich sein sollte, daß diese Gedanken Eingang in die planerische Praxis der Administration finden, so ist seitens der Umwelt- und Naturschutzverbände zu überlegen, wie ihrerseits die Bereitstellung von Entscheidungshilfen für die Aufstellung eines Raumordnungsplanes erfolgen kann. Dabei können sie sich die planerische Gewohnheiten der anderen Partner am Tisch der Raumordnung zum Vorbild nehmen, oder sie können eigene Planungsmuster entwickeln.

In der Umwelterziehung bemühen wir uns um mehr Aufmerksamkeit und mehr Durchsetzungskraft in der Öffentlichkeit. Bei der Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne zeigt sich, wie schwer das oft ist. Umwelterziehung soll Mut machen, und Wege zum Erfolg zeigen, auch wenn wir im Spiel von Politik und Verwaltung mitmischen wollen.

Der Leitsatz "nicht siegen, dabeisein ist wichtig" behagt mir dann nicht, wenn die Chancen so verschieden sind.

Mich tröstet auch nicht, daß ja nur ein paar Karten falsch sind, und daß bei solch einem grossen Spiel ja "nur ganz wenig nicht ganz richtig" abläuft.

Nichts ist hoffnungsloser, als gegen gezinkte Karten gewinnen zu wollen.

Adresse des Autors:

Dr. Wolfgang Meiners

26969 IFFENS

Tel.: 04735-920020 Fax.: 04735-920024