

Schriftenreihe der  
Schutzgemeinschaft Deutsche Nordseeküste e. V.



**SDN**

# Naturschutz im Abseits? Wege aus der Sackgasse

---

SDN-Kolloquium  
1999

SDN-Kolloquium

**Naturschutz im Abseits?  
Wege aus der Sackgasse**

17. November 1999

Stadtwerke Husum

Leitung: Priv.-Doz. Dr. Volkert Dethlefsen

Schriftenreihe der  
Schutzgemeinschaft Deutsche Nordseeküste e. V.  
Neumühlenstr. 1a  
26316 Varel

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| <b>Vorwort</b> .....   | 7  |
| <b>Willfried Janßen</b><br><i>Naturschutz zwischen notwendiger Vision und Planbarkeit</i> .....  | 9  |
| <b>Klaus Koßmagk-Stephan &amp; Martin Stock</b><br><i>Der Nationalpark und seine Entwicklung im Wattenmeer -<br/>Gibt es einen Königsweg?</i> .....                    | 15 |
| <b>Hans-Ulrich Rösner</b><br><i>Werte, Interessen und unterschiedliche<br/>Wahrnehmungen beim Schutz der Natur</i> .....   | 24 |
| <b>Olaf Bastian</b><br><i>Naturschutz in der Sackgasse – Wege aus der Sackgasse<br/>durch Vertrauenskultur, Interessenausgleich und lokale<br/>Verantwortung</i> ..... | 36 |
| <b>Rudolf-Eugen Kelch</b><br><i>Gesetzlicher Anspruch und Wirklichkeit im Tagesgeschäft<br/>einer unteren Naturschutzbehörde</i> .....                                 | 45 |
| <b>Peter Breckling</b><br><i>Zwei Jahre ergebnisoffene (?) Diskussion – Bilanz und<br/>Ausblick aus der Sicht der Fischerei</i> .....                                  | 55 |
| <b>Willfried Janßen</b><br><i>Synthese – Zehn Positionen vor dem Hintergrund der<br/>Nationalparkdebatte</i> .....   | 66 |
| <b>Anschriften der Verfasser</b> .....   | 73 |

Herausgeber:  
Schutzgemeinschaft Deutsche Nordseeküste e. V.  
Neumühlenstr. 1a  
26316 Varel

Herstellung:  
Druckerei Stecker OHG, Varel

Schriftenreihe der Schutzgemeinschaft Deutsche Nordseeküste e. V.  
Heft Nr. 1, 2000  
ISSN 0943-9552

## Vorwort

Nach Veröffentlichung der Schlussfolgerungen aus dem Synthesebericht der Ökosystemforschung im schleswig-holsteinischen Wattenmeer schlugen die Wellen hoch. Die Fronten zwischen Naturnutzern, hier insbesondere Fischer, und Naturschützern auf der anderen Seite verhärteten sich in einer bis dahin nicht beobachteten Weise. Noch vor wenigen Monaten schien die so entstandene Kluft unüberwindbar.

Dabei war die Diskussion der im Ökosynthesebericht geforderten Neuerungen mit breitester Beteiligung der Öffentlichkeit geführt worden. Wie schon während der Erörterungen vor Einführung des Nationalparkgesetzes Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer vor rund 10 Jahren konnten Ängste der verschiedenen Nutzer, aber auch Befürchtungen nicht unmittelbar Betroffener bei öffentlichen Erörterungen nicht zerstreut werden. So fürchteten nicht nur hauptberuflich tätige und Nebenerwerbsfischer, sondern auch Sportangler um ihre angestammten Rechte. Die Küstenbevölkerung glaubte annehmen zu müssen, dass dem Naturschutz überall Priorität eingeräumt werden sollte. Die Naturschützer ihrerseits haben wenig dazu beigetragen, diese Ängste zu zerstreuen. So gingen Küstenschützer davon aus, dass traditionelle Maßnahmen des Hochwasserschutzes künftig in Frage gestellt werden könnten. Am Ende dieser Auseinandersetzungen war allen Gruppen die Fähigkeit zum Dialog abhanden gekommen.

Ziel der von der Schutzgemeinschaft Deutsche Nordseeküste durchgeführten Veranstaltung war, die Konfliktparteien wieder zum Gespräch zu bewegen. Während der gut besuchten Veranstaltung wurde klar, dass die Ziele des Naturschutzes, die von der Mehrheit der Bevölkerung gewollt sind, nur dann erreicht werden, wenn man ohne gegenseitiges Misstrauen miteinander diskutieren und streiten kann.

Prof. Janßen, der Naturschutzbeauftragte des Landes Schleswig-Holstein, stellte fest, dass die Grundlage für eine faire Gesprächs- und Streitkultur gegenseitiger Respekt ist, und dass es nötig sei, Zielkonflikte offen zu legen, kritisch zu analysieren und nach Wegen für eine gemeinsame Basis zu suchen. Das ist in der Vergangenheit leider vergeblich versucht worden, und es ergeht der Appell an die Naturschützer, ihre Forderungen nicht losgelöst von den Interessen der Naturnutzer zu stellen, sondern zunächst einmal den Dialog mit

den möglicherweise betroffenen Gruppen zu suchen. Ein Kompromiss ist immer erzielbar. Dazu ist es aber erforderlich, dass die verhärteten Fronten durch Entgegenkommen aufgeweicht werden.

Priv. Doz. Dr. Volkert Dethlefsen  
Cuxhaven

## Naturschutz zwischen notwendiger Vision und Planbarkeit

*Willfried Janßen*  
Naturschutzbeauftragter  
des Landes Schleswig-Holstein  
Universität Flensburg

„Naturschutz im Abseits?“ - so lautet das als Frage formulierte Thema dieses Kolloquiums der Schutzgemeinschaft Deutsche Nordseeküste e.V. Es ist zu begrüßen, dass die Schutzgemeinschaft Deutsche Nordseeküste dieser Frage im kritischen Diskurs und in Form einer immerhin sieben Positionen umfassenden Vortragsreihe nachzugehen versucht. Vielleicht geschieht dies auch unter dem Eindruck des neuen, heute vor fünf Wochen verabschiedeten Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes über den Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer. Denn das auf dem Einladungsblatt verschwommen unterlegte Logo des Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer scheint darauf hinzudeuten. Soll das in aller Schärfe darüber gelegte Verkehrszeichen des Eingeschränkten Halteverbots vielleicht provozieren und etwa suggerieren, dass der positiven Entwicklung des Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer ein Halt entgegenzustellen sei?

„Naturschutz im Abseits?“, so lautet auch der Titel eines vor zwei Jahren in der Zeitschrift „Biologie in unserer Zeit“ veröffentlichten Aufsatzes von PLACHER (1997), Professor für Naturschutz an der Universität Marburg. Ich zitiere daraus die ersten Sätze: „Der Umweltgipfel in Rio de Janeiro definierte den Schutz der biologischen Vielfalt als zentrale und aktuelle Aufgabe der Menschheit. Naturschutz erfreut sich in der Öffentlichkeit und in den Medien einer hohen Aufmerksamkeit. In der Praxis hat der Naturschutz aber zunehmend das Image des Verhinderers. Bei kaum einer anderen gesellschaftlichen Aufgabe gilt das Sankt-Florians-Prinzip so ausgeprägt wie im Naturschutz, nämlich persönliche Verantwortung wegzuschieben, auch wenn die Allgemeinheit dadurch geschädigt wird.“

Im Zusammenhang mit der Suche nach Wegen aus dem Abseits sagt PLACHTER aber auch: „*Was ... fehlt, ist ein umfassendes Konzept des Naturschutzes, das Mensch und Natur nicht gegenseitig ausgrenzt, sondern das zukunftsorientiert ist und das die modernen Mechanismen der gesellschaftlichen Entscheidungsfindung ausreichend berücksichtigt.*“

In diesem Sinne muss der Naturschutz ständig nach konsensfähigen Wegen suchen, so dass einerseits die Vision einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung im Blick, besser gesagt im Bewusstsein bleiben kann und andererseits und zugleich für die nächsten Schritte ein gemeinsam erarbeiteter Weg gefunden wird, also die Planbarkeit einer zielorientierten Umsetzung gewährleistet ist. Das ist eine wahrlich nicht einfache gesellschaftliche Aufgabe, die von allen Seiten besonderen Mut und Verantwortung fordert. Fehlt es an diesem Mut, so bleibt der Naturschutz manchmal auf der Strecke.

Was heißt „Notwendige Visionen“? Was bedeutet „Planbarkeit“? Zuallererst geht es bei den notwendigen Visionen um den Erhalt der Biodiversität. Der Schutz der biologischen Vielfalt ist „zentrale und aktuelle Aufgabe der Menschheit“ (PLACHTER s.o.). Er ist buchstäblich notwendig, denn wir wissen um den weltweiten Artenrückgang, um die Gefährdung der Meere und der terrestrischen Lebensräume als Folge menschlichen Handelns. Und wir wissen, dass dies zugleich eine ernste Bedrohung für die menschliche Entwicklung ist. Daher fordert die Umweltpolitik der Agenda 21 gemäß der Rio-Konferenz unter den Zielen für die Erhaltung der biologischen Vielfalt folgendes: „*Im Zusammenwirken mit den einschlägigen Gremien der Vereinten Nationen sowie regionalen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, dem privaten Sektor und Finanzierungseinrichtungen und unter Einbeziehung eingeborener Bevölkerungsgruppen und ihrer Gemeinschaften sowie sozialer und wirtschaftlicher Faktoren sollen die Regierungen auf der entsprechenden Ebene ... nationale Strategien zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und nachhaltiger Nutzung der biologischen Ressourcen entwickeln.*“ (BMU).

Ein Beitrag dazu ist die Verwirklichung der Nationalparkidee. Und bei der Entwicklung des Nationalparks Wattenmeer geht es zugleich um die Wahrung der biologischen Vielfalt und einer nachhaltigen Nutzung der biologischen Ressourcen.

Ein weiterer Beitrag zur Erhaltung der biologischen Vielfalt ist die Verwirklichung eines Biotopverbundes mit Vorrangflächen für den Naturschutz auf regionaler und europäischer Ebene (etwa im Programm Natura 2000), dies natürlich nicht als Selbstzweck, sondern im Sinne der Erhaltung der Vielfalt unserer Natur- und Kulturlandschaft, in der und von der wir in Gemeinschaft leben.

Zu den buchstäblich notwendigen Visionen gehört ein nachhaltig zu sichernder Ressourcenschutz sowohl der regenerativen wie der nicht erneuerbaren Ressourcen. So steht das Monitoring im Wattenmeer z.B. im unmittelbaren Dienst einer nachhaltigen Fischerei. Und der Prozessschutz in einem Nullnutzungsgebiet ist Schutz der Natur um ihrer selbst willen und zugleich eine durch Forschung, also wissenschaftlich begründete Basis für die Einschätzung einer nachhaltigen Ressourcennutzung.

Naturschutz geht heutzutage weit über das Denken allein in Naturschutzgebieten, über einen nur segregierenden Ansatz hinaus. Naturschutz ist heutzutage eine integrierende Querschnittsaufgabe mit dem Ziel der Vorsorge und einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung im Sinne des Sustainability-Ethos. Der RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (1994) führte in seinem Umweltgutachten übrigens unter dem Kapitel über „bildungspolitische Instrumentarien“ aus: „*In diesem sogenannten 'Sustainability-Ethos' geht es darum, die ökonomische und soziale Entwicklung des Menschen mit den ökosystemaren Mechanismen der Natur und ihrer Eigenbedeutung dauerhaft in Einklang zu bringen. Das Schlüsselprinzip dieses unweltethischen Ansatzes ist das der 'Retinität' (...), mit dem die Gesamtvernetzung der Kulturwelt mit der Natur gekennzeichnet wird. Dieses Prinzip setzt mehr an Wissen und Einsichten voraus, als es bisher für den Umwelt- und Naturschutz erforderlich war.*“

Die Vernetzung der Aufgabenfelder und Objekte des Naturschutzes, seiner Querbezüge zu anderen Bereichen der Gesellschaft, etwa zu den sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und zum technischen Umweltschutz, hat PLACHTER (1997) in dem oben genannten Beitrag dargestellt.

Ebenso eindringlich benennt SSYMANK (1997) die ganze Bandbreite der wesentlichen Aufgaben des Naturschutzes.

- Schutz der biologischen Diversität auf allen Ebenen: genetische Diversität, Artdiversität und Lebensraumdiversität,
- Schutz des Naturerbes,
- Schutz des Kulturerbes,
- „Denkmalschutz“ von Kulturlandschaften oder ganzen anthropogenen Ökosystemen,
- Grundlagen- und angewandte Forschung,
- Erholung,
- Information und Umweltbildung,
- Monitoring von Umweltveränderungen und Entwicklung von Prognosen,
- abiotischer Ressourcenschutz: Boden, Wasser und Luft,
- Vorbildfunktion für ökologisch nachhaltige Landnutzung.

Tab. 1. Aufgaben des Naturschutzes. Nach SSYMANK 1997.

Alle diese Aufgaben sollen zusammengeführt werden zu regionalen Leitbildern. Das gelingt noch nicht immer, ihre umsichtige Integration ist aber eine notwendige Vision. Darüber hinaus müssen all diese Aufgaben im Sinne der Abwägung unterschiedlicher Interessen gelöst werden. Das sieht sowohl das Bundesnaturschutzgesetz wie z.B. auch das Nationalparkgesetz ausdrücklich vor. BNatSchG 1998, § 1 (2): „Die ... Anforderungen sind untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft abzuwägen.“

Im Nationalparkgesetz von 1999 § 2 (3) heißt es: „... Jegliche Nutzungsinteressen sind mit dem Schutzzweck im Allgemeinen und im Einzelfall gerecht abzuwägen. Der Erhalt der Natur durch den Nationalpark soll auch durch positive Rückwirkungen auf den Tourismus und das Ansehen der Region der nachhaltigen Entwicklung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der im Umfeld lebenden Menschen dienen.“

Gesetze und Fachpläne sind notwendige Grundlagen der Konsensfindung. Sie sichern Planbarkeit. Ihre exzessive Interpretation kann jedoch ebenso lähmen wie die überfordernde Bewältigung einer angemessenen Anhörung fast zeitgleich vorgelegter Gesetzesentwürfe und anderer Regelwerke. Das gilt für die gerade in letzter Zeit geforderten Bewertungen zur Novellierung des Nationalparkgesetzes, zu Konzepten der trilateralen und interregionalen Wattenmeerzusammenarbeit, zum Entwurf des Landschaftsprogramms Schleswig-Holstein, zum Europäischen Schutzgebietssystem Natura 2000 und jüngst zum Strukturfonds-Förderprogramm „Zukunft auf dem Land“ als Teil der Agenda 2000. Nicht nur die regionalen Planungsräume sind zu beachten, sondern ebenso die Verpflichtungen mit internationalen Kooperationspartnern, für Schleswig-Holstein zugleich in atlantischer und in baltischer Sicht.

Hoheitliche Steuerung kann so die notwendigen Visionen für den Naturschutz vordergründig verstellen. Bei allem Unmut über vermeintliche Fremdbestimmung und Bevormundung wird dabei der Naturschutz oft pauschal ins Visier genommen. FUCHS (1999), Regierungsdirektor aus Erfurt, hat dieses Phänomen ebenfalls unter dem Titel „Naturschutz im Abseits“ (ohne Fragezeichen) in der Zeitschrift „Natur und Recht“ folgendermaßen formuliert: „Der Naturschutz wird gnadenlos für alles verantwortlich gemacht, was Menschen ihrer jeweiligen Landesregierung schon immer einmal sagen wollten, sich aber bisher nicht zu sagen trauten. Und so gerät jede Bürgerbeteiligung im Vorfeld der Ausweisung eines Schutzgebiets, und sei es eines Nationalparks, zum Spiegel- oder Zerrbild der Gesellschaft. Oftmals sind es nur diffuse Ängste oder refrainähnlich wiederholte Stammtischparolen, die stets und ständig gegen den Naturschutz geltend gemacht werden und mit denen der Naturschutz umzugehen hat. ... Und so gerät dabei allzu oft beinahe völlig in Vergessenheit, dass Naturschutz kein Selbstzweck ist, sondern für die Menschen in diesem Lande gemacht wird.“

Wir tragen gemeinsam die Verantwortung über alle Pläne hinweg und dennoch im Sinne einvernehmlicher Planbarkeit, den Blick für notwendige Visionen des Naturschutzes als einer neu definierten und zukunftsgerichteten gesamtgesellschaftlichen Aufgabe freizuhalten.

Ich deute das eingangs betrachtete Logo dieses Kolloquiums so: Nicht anhalten! Nicht nachlassen in den gemeinsamen Anstrengungen um den Schutz der

Nordsee. Der Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer zeigt einen Weg.

### Zusammenfassung

Eine notwendige Vision des Naturschutzes ist der Erhalt der Biodiversität um der Natur und des Menschen willen. Naturschutz ist heutzutage eine integrierende Querschnittsaufgabe. Eine bessere Abwägung von Interessen im Sinne der Agenda 21 kann für die Planbarkeit des Naturschutzes größere Akzeptanz bewirken.

### Literatur

- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTOR-SICHERHEIT (Hrsg.) o.J. Umweltpolitik. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21. - Köllen Druck und Verlag, Bonn, S. 124.
- BUNDESNATURSCHUTZGESETZ (BNatSchG) 1998. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege. - Bundesgesetzblatt Jg. 1998, Teil I, Nr. 66, Bonn 28. September 1998, 2995-3012.
- DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN 1994. Umweltgutachten 1994. - Verlag Metzler-Poeschel, Stuttgart, S. 164.
- FUCHS, W. 1999. Naturschutz im Abseits. - Natur und Recht, H. 8, 447-450.
- NATIONALPARKGESETZ (NPG) 1999. Gesetz zur Neufassung des Gesetzes zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres v. 17. Dezember 1999. - Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein, 518-524.
- PLACHTER, H. 1997. Naturschutz im Abseits? - Biologie in unserer Zeit, 27: 5, 306-316.
- SSYMANK, A. 1997. Schutzgebiete für die Natur: Aufgaben, Ziele, Funktionen und Realität. In: ERDMANN, K.-H., SPANDAU, L. (Hrsg.), Naturschutz in Deutschland. Strategien, Lösungen, Perspektiven. - Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart, S. 13.

## Der Nationalpark und seine Entwicklung im Wattenmeer – Gibt es einen Königsweg?

*Klaus Koßmagk-Stephan und Martin Stock  
Landesamt für den Nationalpark  
Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer, Tönning*

### Einleitung

1985 wurde der Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer per Gesetz eingerichtet. Vorausgegangen war eine über viele Jahre andauernde und in ihrer Endphase besonders kontroverse Diskussion. Im Ergebnis wurde ein Nationalpark eingerichtet, von dem die eine Seite sagte, „er sei unter Schlägen abgemagert“, und die andere empfand ihn als (von der Landesregierung an der Ostküste) übergestülpt. Dem neuen Nationalpark fehlte die Akzeptanz.

Bereits in der Anfangszeit sorgte sich das Nationalparkamt um einen nicht zufriedenstellenden Wissensstand über das Wattenmeer und seine Belastungen. Zusammen mit der Landesregierung und dem Umweltbundesamt als nachgeordneter Einrichtung des Bundesumweltministeriums wurde eine Ökosystemforschung (ÖSF) konzipiert und 1989 mit einer gemeinsamen Finanzierung begonnen. Der praxisorientierte Teil dieser Forschung hatte zum Ziel (LEUSCHNER 1988):

- Politik- und Behördenberatung zu verbessern und
- Vorschläge zur Entwicklung des Nationalparks zu machen.

Die Ergebnisse dieser Forschung wurden 1996 im Synthesebericht der Ökosystemforschung (STOCK et al. 1996) vorgelegt. Dieser enthält Aussagen darüber, was aus Sicht der Ökosystemforschung in Schleswig-Holstein im Nationalpark verändert werden sollte, um den Naturzustand zu erhalten oder zu verbessern. Gleichzeitig integrierten diese Vorschläge die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und damit auch die Nutzung des Wattenmeeres.

## Die Novellierung des Nationalparkgesetzes

Die Ergebnisse der Ökosystemforschung sollten als Grundlage für eine Weiterentwicklung des Nationalparks dienen, und die Reaktion auf den Bericht schwankte folglich von Zustimmung bis hin zur äußersten Ablehnung. Nach der Vorlage des Syntheseberichtes begann deshalb ein beinahe dreijähriger Diskussionsprozess, der von den beiden Nationalparkkuratorien organisiert und durchgeführt wurde, nachdem die Rahmenbedingungen zwischen Landesregierung und den Landräten als Kuratoriumsvorsitzenden vereinbart worden waren. Dieses Verfahren einer mehrjährigen intensiven Befassung und Diskussion von Nationalparkplanung ist einzigartig und beispielhaft in Deutschland. In diesem Prozess wurden insgesamt 17 ganztägige Anhörungen durchgeführt, allein vom Nationalparkamt wurden über 150 öffentliche Veranstaltungen bestritten, und es gab mehr als 200 schriftliche Stellungnahmen zu den Vorschlägen aus der ÖSF. Schlussendlich mündete die Diskussion in ein Gesetzgebungsverfahren und zur Verabschiedung einer Novellierung des Nationalparkgesetzes durch den Landtag Ende 1999.

Insgesamt war die Diskussion über die Erweiterung und Veränderung des Nationalparks von einer starken Polarisierung geprägt. Die Befürworter gründeten das „Bündnis für den Nationalpark“, die Gegner gründeten zahlreiche Bürgerinitiativen, vornehmlich in Dithmarschen. Sicherlich auch unter dem Eindruck der Diskussion in Schleswig-Holstein formierte sich ein bundesweiter „Verband der Nationalparkbetroffenen“, dessen erster Vorsitzender von der Westküste kommt.

In der Berichterstattung der Diskussion entstand oft der Eindruck, dass die Westküste „nur“ aus Nordfriesland besteht. Dies ist natürlich nicht der Fall, auch wenn die Probleme in den Anrainerkreisen Dithmarschen und Nordfriesland differenziert betrachtet werden müssen.

Die beiden Nationalparkkuratorien gaben am Ende des Verfahrens unterschiedliche Voten ab. In Nordfriesland gelang ein Interessenausgleich nicht. Die Forderungen und Stellungnahmen von Befürwortern und Gegnern einer Weiterentwicklung des Nationalparks standen sich zum Schluss gegenüber. Es kam zu einer kontroversen Abstimmung, in der das Kuratorium, entsprechend seiner Zusammensetzung, gegen eine Novellierung entschied. Die Befürworter gaben ein Minderheitenvotum ab.

Ganz anders die Situation in Dithmarschen. Dort wurde von Anfang an versucht, in einer Arbeitsgruppe ein Interessenausgleich zwischen Gegnern und Befürwortern einer Novellierung zu erzielen. In zahlreichen, sehr konstruktiven Sitzungen dieser AG gelang dies auch, und man konnte sich auf einen gemeinsam getragenen Kompromiss einigen. Das Dithmarscher Kuratorium hat dann mit seinem einstimmigen Votum und der einstimmigen Bestätigung durch den Kreistag bedeutend die Gesetzesnovellierung beeinflusst. Dieses Votum wurde zu größten Teilen in den neuen Gesetzentwurf eingearbeitet.

Am Ende des dreijährigen Verfahrens wurde der Nationalpark seeseitig und bei St.-Peter-Ording im Konsens aller Beteiligten auch landseitig erweitert. Seine Fläche wurde von 273.000 Hektar auf 441.000 Hektar vergrößert. Vor Sylt und Amrum ist ein Walschutzgebiet und südlich des Hindenburgdammes eine Nullnutzungszone eingerichtet. Die innere Zonierung ist den naturräumlichen Gegebenheiten angepasst. „Neues“ Ziel des Nationalparks ist, dass der Erhalt der Natur durch den Nationalpark auch durch positive Rückwirkungen auf den Tourismus und das Ansehen der Region der nachhaltigen Entwicklung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der im Umfeld lebenden Menschen dienen soll.

Zwei Beispiele aus anderen Regionen der Bundesrepublik machen deutlich, dass die Diskussion an der Westküste sowie ihr Verlauf kein Einzelfall ist.

## Die Erweiterung des Nationalparks Bayerischer Wald

Im August 1997 wurde der seit 1970 bestehende Nationalpark Bayerischer Wald per Gesetz von bislang 13.300 Hektar auf 24.300 Hektar erweitert (WEISS 1998). Die Diskussion darüber war ebenso kontrovers und emotional wie die in Schleswig-Holstein. „Die Bevölkerung in der Region geht auch nach der Ausweisung des Nationalpark-Erweiterungsgebietes auf die Barrikaden und protestiert gegen überzogenen Naturschutz“. Neben der als Bedrohung empfundenen weiteren Ausbreitung des Borkenkäfers ist es aber auch das Regionalbewusstsein, das als Motor gegen die fremdbestimmte, als Eingriff in die Lebenswelt empfundene Vorgehensweise der Staatsbehörden in München und der Nationalparkverwaltung bei der Erweiterungsdiskussion wirkt (WEISS 1998).

Dennoch beschloss die bayrische Staatsregierung, die Erweiterungspläne trotz des Protestes der Region umzusetzen. Insbesondere der Ministerpräsident machte dabei klar, dass das Bewahren und Weiterentwickeln von Nationalparks als nationalem Naturerbe nicht allein eine Frage kommunaler oder regionaler Auseinandersetzungen sein könne, sondern entsprechend der weit überregionalen Bedeutung zumindest auf Landesebene entschieden werden müsse. Die folgende Abbildung zeigt eine der Reaktionen auf die Gesetzesnovellierung. Sie zeigt auch, dass die Verwendung einer emotionsgeladenen Sprache sich nicht von unserer Situation unterscheidet.

**Es ist soweit**

### **Nationalpark muß vor Gericht**

Trotz aller Proteste der Bevölkerung beschloss der Landtag die Erweiterung. Uns bleibt nur noch der Gerichtsweg, um unsere Forderungen durchzusetzen.

Helfen Sie uns durch Ihre Spende, unsere Waldheimat vor dem Ökowahn und Borkenkäfer-Tod zu retten.

#### **Wir klagen ein:**

- Keine Nationalparkerweiterung trotz Landtagsbeschluss
- Sofortige konsequente Borkenkäferbekämpfung im bestehenden Nationalpark und im Zwieseler Forstamt
- Verwendung des Restbetrags aus dem Privatisierungsfonds für die sofortige Wiederaufforstung im bestehenden Nationalpark
- Klärung der Haftungsfrage und Verantwortlichkeit für die entstandenen Schäden

Verein zur Erhaltung des Lebensraumes Bayer. Wald e. V.  
Spenden-Konto: Hypobank Zwiesel – Konto-Nr. 6732679101

„FB v. 9.7.97 FA Straubing – Steuernummer 186/30117“  
V.i.S.d.Pr. Emil Kerschbaum, 94258 Frauenau, Finkenweg 5

Quelle: „Der Bayernwaldbote“ vom 2.8.1997. Nach WEISS 1998.

### **Die Planungen für einen Nationalpark Kellerwald**

Im nördlichen Kellerwald war die Ausweisung eines Nationalparks mit einer Fläche von ca. 6000 Hektar geplant. Dabei sollte ein nicht durch Straßen zerschnittenes Buchenwaldareal außerhalb von Siedlungen unter Schutz gestellt werden (HARTHUHN 1998). Die Diskussion darüber verlief überwiegend positiv, es wurde sogar eine „Bewegung pro Nationalpark“ aus der Bevölkerung heraus gegründet. Mehr als 13.000 Befürworter unterschrieben einen Aufruf für den Nationalpark. Dies sollte das Gegengewicht darstellen zu den Bürgerverscheiden gegen den Nationalpark in drei Kommunen mit ca. 6.000 Einwohnern.

„Am 18. Dezember 1997 lehnte der Kreistag Waldeck-Frankenberg die Ausweisung eines Buchenwald-Nationalparks in Hessen trotz starker Initiative aus Bevölkerung und Wirtschaft für das Schutzgebiet ab. Die Befugnis für diese Entscheidung war ihm von der Landesregierung übertragen worden. Angst vor der Verantwortung führte dazu, dass eine bundesweit bedeutsame Entscheidung auf der Ebene dreier kleiner Kommunen getroffen wurde.“ (HARTHUHN 1998).

Die beiden Beispiele aus anderen Regionen machen deutlich, dass Diskussionen über Naturschutz und insbesondere über Großschutzgebiete sehr ähnlich und teilweise identisch ablaufen. Die Reihe ließe sich beliebig mit Beispielen aus aller Welt fortsetzen. Festzustellen ist, dass besonders im dichtbesiedelten Europa, einem überwiegend durch Landwirtschaft und Industrie geprägtem Raum mit sehr hohem Lebensstandard der Bevölkerung und geringen Restflächen mit ursprünglicher Naturlausstattung, Naturschutzplanungen auf massive Widerstände stoßen. Es mangelt an Akzeptanz, und ein Konsens ist kaum herzustellen.

#### **Akzeptanz als Schlüsselbegriff**

In den Diskussion über den Nationalpark in Schleswig-Holstein, über andere Nationalparke und Großschutzgebiete ist und war daher der Begriff der Akzeptanz stets und immer in aller Munde und von entscheidender Bedeutung. Er stellt damit eine Schlüsselfunktion für das Beschreiten eines Königsweges dar und soll an dieser Stelle beleuchtet werden.

Nach STOLL (1999) bedeutet Akzeptanz:  
Anerkennung, Zustimmung, Befürwortung, Bestätigung.  
Akzeptanz/Nicht-Akzeptanz geht oft mit einer Veränderung einher.  
Akzeptanz kann als Kriterium für politische Entscheidungen maßgeblich sein.

Für Akzeptanz-Defizite nennt STOLL (1999) eine Reihe von Ursachen:

#### Emotionale Aspekte:

Es ist vor allem die Angst vor Einschränkungen und dem Verlust der individuellen Entscheidungsfreiheit ausschlaggebend. Man kann dabei die folgenden Aspekte unterscheiden:

- Betroffenheitserleben: z. B. steigt die Akzeptanz für einen Nationalpark mit der Entfernung zu ihm.
- Freiheitseinengung: d.h. der Nationalpark wird als „übergestülpt“ empfunden.
- Partizipationsdefizite: die Betroffenen fühlen sich nicht ausreichend in Planungsprozesse einbezogen. Naturschutz wird als einseitig, „von oben verordnet“ angesehen.

#### Kulturelle Aspekte:

Die mit der Ausweisung von Großschutzgebieten einhergehenden Veränderungen und Gewohnheiten stellen für die Betroffenen die traditionellen Wertvorstellungen und Verhaltensgewohnheiten in Frage. Mit der Zeit tritt allerdings oft ein Gewöhnungsprozess ein.

Die kulturellen Aspekte betreffen hauptsächlich folgende Bereiche:

- Landschaftsbild: das vertraute Bild der Landschaft verändert sich (z.B. das Bild der beweideten und unbeweideten Salzwiesen war und ist heftiger Streitpunkt im Nationalpark in Schleswig-Holstein).
- Landnutzung: Veränderungen der gewohnten Landnutzung stoßen auf Ablehnung. Auch hier ist die Beweidung der Salzwiesen ein gutes Beispiel.
- Dominanz traditioneller, den Naturschutzzielen entgegenstehender Werte: die Umsetzung von naturschutzkonformen Werten und Einstellungen wird durch die Vorrangstellung anderer Werte und Einstellungen in der Bevölkerung erschwert. Naturschutz an sich stellt keinen zentralen Wert für einen

großen Teil der Bevölkerung in und an Großschutzgebieten dar. Hier könnte als Beispiel der „Konflikt“ Naturschutz - Küstenschutz dienen. Teile der Bevölkerung bewerten beides als gegensätzliche Interessen, auch wenn die zuständigen Behörden stets betonen, dass es einen solchen Konflikt nicht gibt.

Akzeptanz-Defizite sind nach STOLL (1999) weiterhin zurückzuführen auf:

#### Wahrnehmungsbarrieren

Informationen widersprechen bisherigem Wissen und stellen bisherige Verhaltensstrategien in Frage. Die große Umweltkomplexität erschwert eine angemessene Wahrnehmung. Die Aufnahme und Verarbeitung von Informationen geschieht selektiv.

#### Kommunikationsbarrieren

Die Wissensvermittlung über Großschutzgebiete ist oft nur unzureichend. Dies erfordert eine vielfältige und zeitintensive Strategie. Denn nur was wir kennen, können wir auch schützen. Hinzu kommt, dass die soziale Distanz zwischen Naturschutz und Gesellschaft groß ist. Da Naturschutz insbesondere bei der Bevölkerung in und an Großschutzgebieten nahezu keinen Eigenwert besitzt, gibt es auch keine größeren sozialen Gruppen, die sich damit identifizieren (Eigengruppen). „In den Großschutzgebieten sind die Naturschützer die Fremdgruppe, der aus Sicht der Eigengruppe (.....) negative Eigenschaften wie z.B. Verhinderer, Spinner etc. zugeschrieben werden.“ (STOLL 1999).

Jeder, der an dem Diskussionsprozess an der Westküste beteiligt oder interessiert war, wird sich selbst und andere Akteure an der einen oder anderen Stelle dieser eher theoretischen Aufarbeitung des Akzeptanzbegriffes wiederfinden. Auch mit nur geringem Abstand zur Diskussion des Syntheseberichtes und der anschließenden Novellierung des Nationalparkgesetzes sind damit auch einige Ursachen für den Verlauf der vergangenen drei Jahre zu erkennen.

### Schlussbetrachtung – Gibt es einen Königsweg ?

Damit stellt sich die Frage, wie kann man das besser machen, wo ist der Königsweg? Die Antwort daraus erschließt sich – leider – nicht automatisch aus der Theorie oder der rückschauenden Betrachtung der Praxis. Sie ist darüber hinaus und deswegen auch naturgemäß – wenn überhaupt – nur sehr schwer von einem Beteiligten an dem Prozess zu beantworten. Fraglich bleibt zusätzlich, ob es überhaupt einen Königsweg gibt, nämlich einen einzigen Weg, auf dem alle gemeinsam zu einem Ergebnis gehen und dieses auch akzeptieren.

Die Frage ist somit aus heutiger Sicht nicht zu beantworten. Die genannten Beispiele und viele Einzelthemen in der Schleswig-Holsteinischen Nationalparkdiskussion bestätigen, dass es beinahe unkalkulierbar ist, in welche Richtung der Zeiger ausschlägt, aber es ist sicherlich möglich, sich einem Königsweg weit mehr anzunähern, als dies in den zurückliegenden drei Jahren passiert ist.

Hier hätten zum Beispiel bekannte und auch in der Region erprobte Strategien zur Steuerung der Diskussion einen Beitrag leisten können. Aus meiner Sicht stünde an erster Stelle, dass solche komplexen Diskussionen moderiert werden sollten. Das Tourismusforum in Nordfriesland (KREIS NORDFRIESLAND 1997) hat bewiesen, dass eine Moderation erfolgreich ist. Bei der Gewichtigkeit einer Nationalparkdiskussion ist dabei eine unabhängige Moderation unumgänglich.

Möglicherweise wären nicht nur Rahmenvereinbarungen der Landräte mit der Landesregierung, sondern auch Vereinbarungen der Betroffenen in der Diskussion über Rahmenbedingungen hilfreich gewesen. Bei unseren niederländischen Nachbarn gibt es solche Beispiele für gute und erfolgreiche Kommunikationsstrukturen bereits.

Das Beispiel des Kuratoriums Dithmarschen zeigt ebenfalls auf, dass es sehr wohl Möglichkeiten der gemeinsamen Kompromissfindung gibt und gab. Ich würde sogar so weit gehen, daß sich dieser Teil der Diskussion weitgehend auf dem Königsweg befand. Das macht natürlich auch erforderlich, daß danach alle hinter dem Kompromiss stehen. Aber Dithmarschen ist eben nur ein – wenn auch gewichtiger – Teil des Ganzen.

Da es als Beteiligter oder Betroffener schwierig ist, einen solchen Diskussionsprozess von innen zu analysieren, bleibt der abschließende Wunsch, dass dies von externer Seite geschieht, um zukünftig ähnliche Fehler zu vermeiden. Und schon jetzt ist es wichtig, dass alle Beteiligten weiter miteinander im Gespräch bleiben.

### Literatur

- HARTHUHN, M. 1998. Woran der Nationalpark Kellerwald vorerst scheiterte. - Natur und Landschaft: 73, 223 - 227.
- KREIS NORDFRIESLAND (Hrsg.) 1997. Tourismuskonzept Nordfriesland. Ein Ergebnis der Zukunftswerkstatt „Umwelt und Tourismus“ für die umwelt- und sozialverträgliche Tourismusentwicklung. - Husum, 83 Seiten.
- LEUSCHNER, C. 1988. Ökosystemforschung Wattenmeer - Hauptphase Teil 1 - Erarbeitung der Konzeption sowie der Organisation des Gesamtvorhabens. Umweltbundesamt Berlin, 151 Seiten.
- STOCK, M. et. al. 1996. Ökosystemforschung Wattenmeer - Synthesebericht: Grundlagen für einen Nationalparkplan. - Schriftenreihe des Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer, Heft 8, 784 Seiten.
- STOLL, S. 1999. Akzeptanzprobleme bei der Ausweisung von Großschutzgebieten: Ursachenanalyse und Ansätze zu Handlungsstrategien. - Verlag Peter Lang, 268 Seiten.
- WEISS, M. 1998. Kaputtgeschützt? Zur Kontroverse um die Erweiterung des Nationalparks Bayerischer Wald. - Geographische Rundschau 50, 522 - 527.

# Werte, Interessen und unterschiedliche Wahrnehmungen beim Schutz der Natur

Hans-Ulrich Rösner  
WWF-Projektbüro Wattenmeer, Husum

## Einführung

Der Titel der Tagung - „Naturschutz im Abseits? Wege aus der Sackgasse“ - erweckt den Eindruck, Naturschutz stecke in einer Sackgasse oder stünde gar im Abseits. Ist diese Vermutung richtig? Sie ist jedenfalls ein guter Einstieg, über Werte, Interessen und unterschiedliche Wahrnehmungen beim Schutz der Natur nachzudenken. Denn gerade beim Thema Naturschutz besteht oft Uneinigkeit in Bezug auf Maßnahmen, die von der Sache her notwendig sind. Die Probleme sind hier offenbar Unterschiede im Wertesystem, in den Interessen oder auch nur in der Wahrnehmung der gleichen Tatbestände (vgl. auch HEILAND 2000). Oft werden dann nur noch scheinbar Sachauseinandersetzungen geführt. Einige Beispiele in diesem Beitrag sollen dies zeigen.

Das Wichtigste ist vielleicht, mit welcher Perspektive geht man aus einer solchen Tagung? Auch die Veranstalter haben die Suche nach einer Perspektive mit der Frage „Wege aus der Sackgasse?“ schon in den Titel gestellt. Sie unterstellen damit jedoch, der Naturschutz befände sich in einer Sackgasse. Ich hoffe, sie haben Unrecht, denn dann befände sich wohl die gesamte Gesellschaft in einer Sackgasse. Dafür spricht zwar auch manches, ein erfolgreicher Natur- und Umweltschutz ist jedoch eines der wichtigsten Instrumente zum Verlassen dieser Sackgasse.

Ich möchte die Sackgassen-Frage in diesem Beitrag deshalb so verstehen: Wie kann Umwelt- und Naturschutz noch besser und letztlich erfolgreich sein bei der Erhaltung der Arten- und Lebensraumvielfalt und der Wandlung zu einer dauerhaft umweltverträglich wirtschaftenden Gesellschaft?

Meine Beispiele und Folgerungen beziehen sich in erster Linie auf die konkrete Situation an der Westküste Schleswig-Holsteins. Ähnlichkeiten mit den Verhältnissen andernorts sind jedoch gewollt.

## Steht Naturschutz wirklich im Abseits?

Hier bedarf es erst mal einer Klärung, wie Abseits eigentlich zu verstehen ist. Im Fußball stellt sich jener ins Abseits, der dem Ball isoliert voraneilt und deshalb keinen Erfolg mehr haben kann. Dazu gehört einer, der sich selbst an die falsche Stelle begibt und also einen Fehler macht, oft aber auch andere, die durch eine Abseitsfalle versuchen, ihn dahin zu bringen.

Im Abseits befinden sich darüber hinaus ständige Verlierer, jene, die erfolglos ihren Zielen hinterherlaufen und auch gar keine ersichtliche Chance haben, dabei erfolgreich zu werden. Ihre Ziele werden in den meisten Fällen von sehr wenigen anderen Menschen geteilt und können deshalb kaum in der Gesellschaft durchgesetzt werden. Insbesondere haben sie auch keine realistische Perspektive, dass ihre Ziele mehrheitsfähig werden könnten.

Diese Begriffsklärung betrachtend stand Naturschutz wohl über fast die gesamte Zeit der menschlichen Entwicklung und in fast allen menschlichen Kulturen im Abseits. Erst in diesem, und sehr zaghaft vielleicht schon im letzten Jahrhundert gab es vor dem Hintergrund immer massiverer Naturzerstörung und einer zugleich wachsenden Zahl von Menschen, bei denen nicht mehr der tägliche Überlebenskampf nur wenig Raum für andere Interessen ließ, eine entsprechende Gegenbewegung. Sie ist inzwischen so groß wie nie zuvor.

Die Vorstellung erscheint also seltsam, Naturschutz stünde ausgerechnet heute in seiner Gesamtheit, oder auch nur in Schleswig-Holstein oder auch nur an der Westküste Schleswig-Holsteins, im Abseits.

Global betrachtet ist die Natur zwar immer noch und sicher auch noch längere Zeit auf dem Rückzug. Der Naturschutz wird bei der Abwehr dieses Rückzuges jedoch immer erfolgreicher, weiß immer mehr Menschen und auch immer mehr Rechtsinstrumente hinter sich. Eine Perspektive für eine Verbesserung, für eine Umkehr besteht also. Im Abseits kann der Naturschutz global gesehen dann wohl nicht sein!

Dies gilt auch für Schleswig-Holstein. Zwar gibt es immer wieder herbe Rückschläge, etwa Autobahnplanungen, die mit dem Wakenitztal sogar eine der schönsten Ecken Schleswig-Holsteins queren. Insgesamt befindet sich der Naturschutz jedoch, nicht zuletzt dank des Landesnaturschutzgesetzes, des Nationalparkgesetzes und der europäischen Naturschutzrichtlinien im Aufwind. Naturschutz ist ein Rechtsgut geworden und nicht länger ein nettes Hobby, dem man höchstens dann - vielleicht - entgegenkommt, wenn es nicht weiter stört. Es wird immer unwahrscheinlicher, dass künftig noch weitere Arten in unserem Land aussterben und der Tiefpunkt an zerstörter Landschaft scheint überwunden. Vor allem in vielen unserer Schutzgebiete erholt sich die Natur wieder. Auf der großen Fläche außerhalb der Schutzgebiete ist eine Umkehr zwar noch nicht geschafft, aber mittelfristig durch die zunehmende Koppelung der europäischen Agrarzahlen an Umweltauflagen doch so wahrscheinlich, dass wir wieder auf eine artenreichere Landschaft in Schleswig-Holstein hoffen dürfen.

Und die Westküste? Vor wenigen Jahrzehnten stand die Vision eines eingedeichten und insgesamt zerstörten Wattenmeeres nicht nur hier, sondern auch in den anderen Wattenmeerländern noch ganz oben auf der Tagesordnung. Davon spricht heute niemand mehr, das Ziel eines geschützten Wattenmeeres ist gesellschaftlich und politisch außer in ganz kleinen Nischengruppen allgemein akzeptiert. Naturschutz also im Abseits?

Gemeint ist offenbar die heftige Debatte der letzten Jahre in Schleswig-Holstein um ein neues Nationalparkgesetz, vielleicht auch um das Landschaftsprogramm und um die Umsetzung der europäischen Naturschutzrichtlinien. All dies sind jedoch demokratisch zustande gekommene Regelungen. Wenn dies als Abseits bezeichnet wird, stellt man damit nicht auch gleich die Demokratie ins Abseits?

Vor Ort gab es erhebliche Widerstände gegen die genannten Naturschutzregelungen. Doch die gab es 1985 gegen das erste Nationalparkgesetz auch schon in ganz ähnlicher Weise, nur dass die damalige CDU-Landesregierung in Kiel ihre Vorstellungen sehr viel schneller und ohne eine derart umfangreiche Einbindung der regionalen Öffentlichkeit durchgesetzt hat. Und doch findet man ziemlich selten jemanden, der von sich sagt, er oder sie sei gegen den Nationalpark an sich. Ein allgemeines Bekenntnis zum Naturschutz ist sogar vielen der Transparente zu entnehmen, mit denen die „Anti-Neues-

Nationalparkgesetz-Bürgerinitiativen“ in den letzten Jahren auftraten. Und die massive Zustimmung zu Nationalparks, wie sie sich in bundesweiten Umfragen zeigt (WWF 1999a), scheint auch vor Ort nicht viel geringer zu sein. Jedenfalls erbrachte eine Umfrage der Dithmarscher Landeszeitung erst 1997 recht zufriedenstellende Ergebnisse für den Nationalpark im angrenzenden Kreis Dithmarschen (DLZ 1998). Naturschutz also im Abseits?

In der Tat, es gibt einzelne Personen, die in ihrem Protest gegen Naturschutzregelungen sogar vor Gewalt nicht zurückschrecken. Es gibt auch Gruppen, die sich jedem Kompromiss mit dem Naturschutz verweigern, die auf einem Absolutheitsanspruch in ihrem Recht der Naturnutzung oder ihrer Meinung über Naturvorgänge beharren. Hierzu zählte in den letzten Jahren leider die Vertretung der Garnelenfischerei ebenso wie der eine oder andere Küstenschutzler vor Ort, bei dem die Tatsache, dass auch der Küstenschutz den jeweils umweltverträglichsten Weg für die Umsetzung seiner Ziele suchen muss, noch nicht angekommen war. Und es gibt auch politische Kreise, die aus all dem Kapital zu schlagen hoffen, die vor Ort den Naturschutz als Bösewicht hinstellen und als Prügelknaben nutzen, manche Ablehnung von weniger gut informierten Menschen erst herbeireden. Da, wie sich durch die bundes- und europapolitischen Mehrheiten für die Naturschutz-Regelungen zeigte, es eigentlich alle größeren Parteien durchaus besser wissen müssen, halte ich dies für ein böses Spiel auf dem Rücken des Naturschutzes, mit dem man die jetzt notwendige Weichenstellung für die Sicherung unserer Lebensgrundlagen aufs Spiel setzt. Dies alles ist gewiss bedauerlich, aber bringen solche Erscheinungen den Naturschutz wirklich schon ins Abseits?

Im Abseits steht der Naturschutz also gewiss nicht. Seine Vertreterinnen und Vertreter sollten sich dies auch nicht einreden.

### Unterschiedliche Werte

Besonders konfliktträchtig wird die Debatte an der Küste, wenn es sich um die vermeintlichen Alternativen „Vorrang für den Naturschutz“ oder „Vorrang für den Küstenschutz“ handelt. Obwohl ich keinen Naturschützer kenne, der nicht dem zur Rettung menschlichen Lebens notwendigen Küstenschutz stets Vorrang einräumen würde, wird den Naturschützern doch das Gegenteil häufig vorgeworfen. Vielleicht weil sie in der Tat - und im übrigen im Einklang mit Landes-, Bundes- und Europarecht - darauf beharren, dass die Notwendigkeit

einer Küstenschutzmaßnahme belegt werden muss. Die Feststellung: „Dies und das haben wir immer so gemacht und deshalb müssen wir es weiter so machen.“ reicht zur Begründung von Eingriffen in Schutzgebiete nicht aus. Hier treffen einfach unterschiedliche Wertesysteme aufeinander, die es manchen unmöglich machen, auch die leiseste Kritik an tabuisierten Auffassungen über den „richtigen“ Küstenschutz anzunehmen.

Ein ganz auffälliger Werte-Unterschied zeigt sich beim Verständnis des Begriffes Natur. Die Erwartung an Natur, das Wunschbild von ihr vor unseren Augen kann sehr unterschiedlich sein und wird gewiss stark geprägt durch die eigenen Lebensumstände und durch die Natur, die man als Kind erlebt hat. Es gibt das Beispiel zweier Personen auf dem Deich:

Die eine blickt zuerst ins Binnenland, ist begeistert und sieht Natur: Wogende Weizenfelder und gelber Raps, alles ordentlich und gepflegt. Auf der Außenseite, im Nationalpark Wattenmeer, sieht diese Person eine Ökowüste, stört sich an unbeweideter und wild wachsender Vegetation und viel zu wenigen mit dem Lineal gezogenen Gräben und Beeten.

Die andere Person blickt vom Deich zuerst nach draußen, ist begeistert und sieht Natur: Blühende Salzwiesen, Natur auf dem Weg, sich zu erholen und weiter draußen im Watt eine ursprüngliche Landschaft soweit das Auge blickt. Binnendeichs sieht sie eine Ökowüste, eine biologisch verarmte Intensiv-Agrarlandschaft, in der sich kein Quadratmeter ohne die ordnende Hand des Menschen entwickeln kann.

Das sind sicherlich Extreme, aber keine unrealistischen, und sie demonstrieren eine ganz wesentliche Ursache für den Streit im Land.

Nehmen wir ein anderes Beispiel: Als der Husumer Landtagsabgeordnete Dr. von Hielmcrone am 13. Oktober 1999 im Schleswig-Holsteinischen Landtag das neue Nationalparkgesetz begründete, verwies er unter anderem darauf, dass es sich beim Nationalpark um eine Naturlandschaft handele und nicht um eine Kulturlandschaft. Leserbrief-Angriffe waren die Folge, einige Menschen fühlten sich offensichtlich im Bild ihrer Heimat zutiefst getroffen, sehen sie doch die Marschlandschaft in den Kögen ganz selbstverständlich als eine Kulturlandschaft.

Recht haben beide, denn was Natur- und Kulturlandschaft heute tatsächlich trennt, ist eben der Deich. Der Nationalpark überschreitet ihn richtigerweise deshalb auch nicht, trotzdem glauben wohl einige, die Naturschützer wollten dieses und so aus ihrer Heimat eine Naturlandschaft machen. Beim Nationalpark Wattenmeer selbst handelt es sich jedoch in der Tat zu mehr als 99 % um eine Naturlandschaft, denn lediglich ein großer Teil der Vorländer - und damit der für jeden zuerst sichtbare Rand des Nationalparks - wurde tatsächlich durch den Menschen gestaltet. Und ökologisch betrachtet sind selbst diese Flächen nichts weiter als ein Ersatz für die natürlichen und hinter Deichen verschwundenen einstigen Salzwiesen, die auch ohne Einfluss des Menschen den Grenzbereich zwischen Land und Meer säumen würden, nur an anderer Stelle.

So haben wir gleich zwei Probleme: Erstens einen Wertekonflikt - ist Naturlandschaft oder Kulturlandschaft die wertvollere Natur? Und zweitens vor dem Hintergrund des scheinbar angegriffenen eigenen Wertesystems das Missverständnis, die Naturschützer wollten den in der Umgebung des Nationalparkes lebenden Menschen ihre und die Leistung ihrer Vorfahren, die Gestaltung der Kulturlandschaft in der Marsch und auf der Geest, streitig machen.

#### Unterschiedliche Interessen

Unterschiedliche **Interessen** werden gemeinhin als die wichtigste Ursache von Konflikten um den Naturschutz gesehen. Das mag zwar in dem einen oder anderen Fall tatsächlich so sein, meistens ist dies jedoch nur vordergründig der Fall. Oft werden unterschiedliche **Interessen** genannt, wo in Wirklichkeit Werte- oder Wahrnehmungsdifferenzen dahinter stehen. Oft entsteht auch der Eindruck, bei den öffentlich dargestellten **Positionen** handele es sich zugleich um die **Interessen**. Das ist wohl nur selten der Fall und will man einen Konflikt wirklich lösen, kann es sehr hilfreich sein, die hinter den **Positionen** stehenden tatsächlichen **Interessen** zu erkennen und dann zu versuchen, einen **Interessenausgleich** zu finden. Dies dürfte in der Regel ungleich leichter sein als ein Ausgleich zwischen den **Positionen**, erfordert aber auch unkonventionelle Konfliktlösungsstrategien und die Bereitschaft von allen Seiten, sich auf diese einzulassen (KRÜGER 1999, RÖSNER 1999a).

So allgemein das klingt, ich halte genau diese Situation auch in unserem Nationalparkkonflikt an der Westküste für gegeben. Tatsächlich kann ich sogar nur

eine einzige Gruppe erkennen, bei der ein Interessenskonflikt jenseits der Bagatellgrenze mit den Anliegen des Nationalparks besteht. Ich meine die Muschelfischer, und die Interessen dieser Gruppe wurden in Verhandlungen mit der Landesregierung letztlich so großzügig bedient, dass ihre Vertreter sogar dem neuen Nationalparkgesetz zustimmten.

Wer dies überraschend findet, der möge mit Fakten belegen, welche gesellschaftliche Gruppe jenseits der Bagatellgrenze in ihren Interessen verletzt wird. Die Garnelfischer jedenfalls nicht: Ihnen geht mit dem neuen Nationalparkgesetz nur ein sehr geringer Anteil ihres Fanggebiets verloren, in dem zudem bislang kaum gefischt wurde (HOFEDITZ 1999).

Umgekehrt sieht das ganz anders aus. Der Nationalpark ist wohl das wirksamste Instrument, welches dauerhaft die Grundlage unserer Tourismuswirtschaft, die Natur, sichern kann und schafft schon durch seinen Namen immer mehr zusätzliche Attraktivität (FEIGE 1999, LIEBMANN 1999). Dies wird sich durch das neue Nationalparkgesetz noch verstärken. Jeder kann sich selbst vorstellen, wie viele Menschen in der Region direkt oder indirekt in ihren Interessen dadurch positiv betroffen sind.

Dies alles gilt im Grunde auch für die anderen großen Konflikte „Landschaftsprogramm“ und „Natura 2000“ (Schutzgebiete nach den europäischen Naturschutz-Richtlinien), wobei hier, anders als durch den Nationalpark, die Landwirtschaft erheblich betroffen ist. Die Frage ist nur, ob positiv oder negativ. Ich halte jedenfalls die Wahrscheinlichkeit von langfristigen Vorteilen für die Bauern für größer als die von Nachteilen, bedenkt man die absehbar weiter wachsende Koppelung von Agrarzahllungen an Gegenleistungen für die Gesellschaft wie etwa Leistungen für den Naturschutz.

### Unterschiedliche Wahrnehmungen

Unterschiedliche Wahrnehmungen der gleichen Tatbestände möchte ich am Beispiel der beweideten bzw. unbeweideten Salzwiese anhand selbst erlebter Fälle illustrieren.

Brutvögel würden in der Ökowüste der unbeweideten Salzwiese nicht mehr brüten, liest man nicht selten in Leserbriefen. Doch die Brutvogelkartierungen sprechen dagegen. Aber das ist ja „nur“ Wissenschaft. Doch jeder, der in der

Brutzeit z.B. im Westerhever-Vorland an einer neben dem Weg liegenden, nur einen Hektar großen unbeweideten Fläche vorbeikommt und die Vogelvielfalt dort mit der Umgebung vergleicht, kann sich selbst überzeugen. Solche Beobachtungen werden anscheinend verdrängt. Natürlich gibt es in der unbeweideten Salzwiese auch Pflanzengesellschaften, die weniger von Vögeln aufgesucht werden. Insgesamt zeigt sich bei den Kartierungen aber, dass ohne Beweidung viele Arten zunehmen und nur wenige Arten abnehmen.

Bei rastenden Vögeln, insbesondere Gänsen, gibt es ganz ähnliche Wahrnehmungsunterschiede. Sie würden in der unbeweideten Salzwiese nicht mehr fressen, heißt es, und deshalb hinter den Deich auf die Flächen der Bauern fliegen. Nun sind Gänse in der unbeweideten Salzwiese auch schwerer zu erkennen. Diese liegt zudem meist weiter vom Deich entfernt als die beweideten Gebiete im 150-Meter-Streifen, und nicht jeder beobachtet Gänse mit Fernrohren. Manch einer will die Tiere in der unbeweideten Salzwiese aber auch nicht sehen. Ich erinnere mich an eine Ortsbesichtigung mit Beteiligten aus sehr unterschiedlichen Gruppen in Westerhever, wo vor unseren Augen tausende von Nonnengänsen aus der unbeweideten Salzwiese aufflogen und meine entsprechenden Hinweise vollständig ignoriert wurden. In Wirklichkeit ist die Gänsebiologie natürlich komplizierter als hier vereinfachend dargestellt und alle haben wenigstens ein bisschen Recht (GÜNTHER 1998), aber verhärtete Frontstellungen machen eine gemeinsame Wahrnehmung fast unmöglich.

Oder die Ursachen von Abbrüchen an der Vorlandkante, wieder bei Westerhever: Bei einer Ortsbesichtigung standen wir alle an dieser Kante und die einen sagten, hier sähe man ganz deutlich, die Kante bräche am meisten dort ab, wo **nicht beweidet** wird und die anderen sagten, hier sähe man ganz deutlich, die Kante bräche am meisten dort ab, wo **beweidet** wird. Alle standen an der gleichen Stelle, nahmen offensichtlich aber ganz verschiedene Dinge wahr. Letztlich liegen diesen Wahrnehmungsunterschieden wohl doch einfach verschiedene Werte zugrunde, an denen man so fest hängt, dass man ihnen zuliebe die Realität nur eingefärbt wahrnehmen kann. Ich schildere das alles bewusst relativ neutral, denn natürlich ist solches Verhalten allen Menschen mehr oder weniger eigen.

### Wie wird Naturschutz erfolgreicher?

Zurück zur Überschrift der Tagung. Ich hatte bereits festgestellt, Naturschutz

befindet sich nicht im Abseits, und er befindet sich ebensowenig in einer Sackgasse, im Gegenteil. Naturschutz wurde längst von einer bizarren Spielweise für als hinterwäldlerisch angesehene Menschen zu einem Teil der gesellschaftlichen Entwicklung. Er ist in einigen Ländern inzwischen auf der Überholspur angekommen, auch wenn der eine oder andere eher pessimistische Naturschützer diese Auffassung vielleicht nicht teilt. Denn richtig ist natürlich auch: Trotz zunehmender gesellschaftlicher Anerkennung des Naturschutzes läuft dieser noch immer den Problemen hinterher - nur ist dies keine Sackgasse, sondern ein Grund, noch mehr Menschen zu überzeugen und um gesellschaftliche Unterstützung zu werben.

Die menschliche Gesellschaft als Ganzes könnte aber sehr wohl auf dem Weg in eine Sackgasse sein, nämlich unter anderem dann, wenn Natur- und Umweltschutz auf Dauer nicht erfolgreich sein sollten. Die globale Umkehr zu einer nachhaltigen, also einer dauerhaft umweltverträglichen Entwicklung und Wirtschaftsweise muss erreicht werden, und davon sind wir noch weit entfernt. Die Ergebnisse der Rio-Konferenz, etwa die Inhalte der Agenda 21 stehen zwar auf allgemein akzeptiertem Papier, ihre Umsetzung läuft überwiegend jedoch den nach wie vor negativen Entwicklungen hinterher.

Natur- und Umweltschutz muss in erster Linie den Weg aus dieser Sackgasse finden und das bedeutet, wir müssen - trotz aller Erfolge - noch besser werden.

Was heißt das?

Ich will mich hierzu nicht auf die beliebte Feststellung beschränken, man müsse nur mehr Akzeptanz und Vertrauen schaffen, örtliche Partizipation sicherstellen und den Interessensausgleich finden. Natürlich ist die Anwendung solcher Umgangsformen richtig, wichtig und hilfreich. Naturschützer müssen sie genauso anstreben wie andere gesellschaftliche Gruppen. Solche Umgangsformen machen auch allen das Leben angenehmer, und das ist schon eine ganze Menge. Darüber hinaus müssen sie sich aber auch am Erfolg messen lassen und deshalb gehören zur erfolgreichen Schaffung von Akzeptanz und Vertrauen, zu einer erfolgreichen örtlichen Partizipation und zu einem erfolgreichen Interessensausgleich immer mindestens zwei Seiten, die sich darauf ernsthaft einlassen. Die edelsten Umgangsformen verkommen im gleichen Maße zu billigen Schlagworten, wie man ihr angebliches Fehlen nur benutzt, um andere zu diskreditieren.

Aber wie können wir denn noch besser werden?

Zunächst gibt es sehr universelle Werte und Strategien, die sich jene, die sich aktiv für Natur- und Umweltschutz einsetzen, zu eigen machen sollten. Wir müssen uns inneren Werten verpflichten: Glaubwürdigkeit, Respekt vor Mensch und Natur, Unabhängigkeit, Verantwortung, das sind ganz entscheidende Werte, die man immer sofort mit Naturschützern in Verbindung bringen sollte. Allerdings muss ich auch feststellen, wenn wir mal in unsere Umfragen-Werte hineinschauen, stehen wir bezüglich dieser Werte auch jetzt schon ganz gut da. Das sollte uns jedoch anspornen. Unseren Zielen sind wir es schuldig, auch hart in der Sache, Anwalt der Natur zu sein im gleichen Sinne, wie sonst Anwälte die Rechte ihrer Mandanten vertreten. Wir müssen dabei auch visionär sein, müssen unsere langfristigen Ziele formulieren, auch wenn dies immer wieder trefflich Anlass gibt, uns absichtlich oder unabsichtlich misszuverstehen. Als Anwalt der Natur können wir jedoch nicht einfach nur die jeweils nächste Wahl oder Aktionärsversammlung im Auge haben, sondern wir müssen soweit wie irgend möglich für die langfristigen Weichenstellungen auf dem Weg zu einer ökologisch verantwortbaren Zukunft sorgen. Langfristige Visionen und kurzfristige Kompromisse brauchen sich aber nicht ausschließen. Wir müssen den Weg zum Kompromiss vielleicht noch stärker erkennen, uns aber auch nicht einreden lassen, Kompromisse seien ein Zweck an sich, und seien sie auch noch so schlecht.

Vor allem müssen wir erfolgreich sein, und das bedeutet, wir müssen gesellschaftliche Mehrheiten für unsere Ziele gewinnen und auch behalten!

Was bedeutet das alles für uns an der Westküste Schleswig-Holsteins?

Zunächst einmal sollten wir ganz viel aus den Erfahrungen der letzten drei Jahre Nationalpark-Diskussion lernen und nur der Vollständigkeit halber meine ich damit alle, die sich an der Diskussion beteiligt hatten (RÖSNER 1999b). Wir haben die enorme Bedeutung von Unterschieden in Werten, Interessen und Wahrnehmungen drastisch erlebt und erfahren müssen, dass man diese Unterschiede nicht allein durch Sachinformationen aufheben kann. Wir haben aber auch gelernt, dass in der Tat auch die Erfahrungen außerhalb der Wissenschaft und der Schreibtische in viel höherem Maße in Planungen einbezogen werden müssen. Um Beispiele zu nennen: Wer hätte am Anfang dieser Zeit gedacht, wie weit das gegenseitige Verständnis zwischen den Vertretern von Wassersport und Naturschutz wachsen kann? Oder wer hätte erwartet, dass der jahrzehntelange Konflikt um die Strandparkplätze in St. Peter-Ording plötz-

lich lösbar sein würde (RÖSNER 1999c)? Diese Beispiele sind zwar nicht von den Rahmenbedingungen und den handelnden Personen zu trennen, dennoch können wir eine ganze Menge aus ihnen lernen, denn die genannten Umgangsformen, Werte und Strategien haben dabei eine große Rolle gespielt. Nun gilt es dort, wo Vertrauen entstanden ist, dieses zu leben und dort, wo es noch nicht entstanden ist, die entsprechenden Wege zu finden.

Wir müssen auch den Nationalpark zu etwas machen, auf das nicht nur Naturschützer und der Rest von Schleswig-Holstein stolz ist, sondern auch die große Mehrheit an der Westküste. Wir müssen die Erkenntnis fördern, dass der Nationalpark nicht in erster Linie eine Art „Folterinstrument“ gegen persönliche Freiheit und wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeit ist, sondern vielmehr ein Instrument zur langfristigen Bewahrung der eigenen Lebensgrundlagen, und zwar der persönlichen und der wirtschaftlichen.

Wir werden eine ganze Menge Kraft in den Nationalpark-Service stecken müssen. Wir haben ihn trotz der gleichzeitigen kontroversen Nationalpark-Diskussion 1999 auf einen guten Weg gebracht - und mit „gut“ meine ich besonders die Bündelung der staatlichen und der privaten Service-Arbeit, etwa der der Naturschutzverbände (WWF 1999b). Aber das Kind muss nun noch richtig laufen lernen. Dadurch wird auch das positive touristische Potential des Nationalparks deutlicher erkennbar, aber es muss zugleich auch besser gelingen, Schäden an den Naturwerten durch den Tourismus zu vermeiden.

Wir müssen unseren Blick aber auch über den Nationalpark hinaus richten. Nicht, um dabei eine blutige Nase zu bekommen, wie bei der Diskussion über den an der Westküste so ungeliebten Begriff „Biosphärenreservat“, sondern weil der Nationalpark natürlich nur ein Element einer nachhaltigen Küstenentwicklung ist und uns die Nationalpark-Umgebung, in der im übrigen die meisten von uns leben, nicht gleichgültig sein kann. Ein „integriertes Küsten-Management“, um einen an vielen Küsten der Welt zunehmend gebräuchlichen Fachbegriff zu benutzen, wäre sicher am besten geeignet, langfristig stabile und attraktive Lebensbedingungen für die Menschen und zugleich die Bewahrung der Naturwerte des Nationalparks zu ermöglichen. Ein solcher Ansatz geht jedoch weit über den Naturschutz hinaus und ist nur machbar, wenn viele gesellschaftliche Kräfte gemeinsam an diesem Strang ziehen (CANSFIELD-SMITH 1998).

## Literatur

- CANSFIELD-SMITH, T. 1998. The 25 Year Strategic Plan for the Great Barrier Reef World Heritage Area: A Model for Strategic Planning in the Wadden Sea Area? - *Senckenbergiana marit.* 29: 165-171.
- DLZ 1998. Dithmarscher Landeszeitung, 22.1.1998.
- FEIGE, M. 1999. Wie wichtig sind Nationalparke für den Tourismus? Wissensstand und Handlungsbedarf aus der Sicht der Markt- und Meinungsforschung. In: Liebmann, F., H.-U. Rösner: Die Bedeutung von Nationalparks für den Tourismus. - Reihe Nationalparke der Umweltstiftung WWF-Deutschland, Band 7.
- GÜNTHER, K. 1998. Dokumentation der Tagung „Freud und Leid mit Pfeifenten, Nonnen- und Ringelgänsen im und am Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer.“ - *Wattenmeer International* 4/1999: 28-32.
- HEILAND, S. 2000. Naturschutz zwischen Kooperation und Konfrontation. - *Naturschutz und Landschaftspflege* 32: 9-13.
- HOFEDITZ, F. 1999. Bewertung alternativer Vorschläge zur Lage eines Nutzungsfreien Gebietes im Norden des Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer. - Reihe Nationalparke der Umweltstiftung WWF-Deutschland, Band 8.
- KRÜGER, U. 1999. Möglichkeiten und Grenzen von Mediationsverfahren in Naturschutzkonflikten. - *Natur und Landschaft* 74: 102-109.
- LIEBMANN, F. 1999. Dokumentation der Tagung „Naturschutz und Tourismus - Durch Kooperation zum doppelten Gewinn?“ - *Wattenmeer International* 1-2/1999: 4-15.
- RÖSNER, H.-U. 1999a. Moderation und Marketing - Methoden des Erfolges: Folgerungen und Anwendungsmöglichkeiten in Schleswig-Holstein. - *Akademie aktuell* 8: 95-104.
- RÖSNER, H.-U. 1999b. Neues Nationalparkgesetz in Schleswig-Holstein - Rückblick und Ausblick. - *Wattenmeer International* 4/1999: 4-5.
- RÖSNER, H.-U. 1999c. St. Peter-Ording - Verrat am Naturschutz oder „Win-Win-Kompromiss“? - *Wattenmeer International* 4/1999: 12.
- WWF 1999a (Hrsg.). Nationalparke - Bundesweite EMNID-Umfrage Mai 1998. In: Liebmann, F., H.-U. Rösner: Die Bedeutung von Nationalparks für den Tourismus. - Reihe Nationalparke der Umweltstiftung WWF-Deutschland, Band 7.
- WWF 1999b. Nationalpark Service GmbH in Schleswig-Holstein gegründet. - *Wattenmeer International* 1-2/1999: 16-17.

# Naturschutz in der Sackgasse – Wege aus der Sackgasse durch Vertrauenskultur, Interessenausgleich und lokale Verantwortung

Olaf Bastian  
Kreis Nordfriesland, Husum

## Einleitung

In den letzten Jahren sind die Menschen nicht nur an der schleswig-holsteinischen Nordseeküste mit immer neuen naturschutzfachlichen Planungen konfrontiert worden. Allein in den letzten Jahren mussten sich die Menschen mit folgenden Planungen inhaltlich auseinandersetzen:

- Nationalparkplan / Synthesebericht (1996)
- Trilateraler Wattenmeerplan (1997)
- Forstlicher Rahmenplan (1997)
- Landschaftsprogramm (1997)
- Anmeldungen zum EU-Programm „Natura 2000“ (Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie und der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie; 2. Anmeldung 1999)

Daneben wurde in vielen Gemeinden an der Nordseeküste in diesem Zeitraum ein Landschaftsplan erstellt. Die oben aufgeführten naturschutzfachlichen Planungen waren fast ausnahmslos von heftigen, teilweise emotionsgeladenen Diskussionen begleitet. Die staatliche Umweltpolitik stößt zunehmend auf Unverständnis und tiefe Ablehnung auch bei den Gutwilligen. Dies, obwohl die Bevölkerung an der Westküste mehrheitlich durch eine konservative Grundhaltung geprägt ist, die traditionell einhergeht mit einem besonderen Naturschutzbewusstsein und -willen. Dies findet seinen Niederschlag in dem Umstand, dass der Kreis Nordfriesland der Kreis mit den meisten Naturschutzgebieten im Lande Schleswig-Holstein ist; die Einrichtung dieser Naturschutzgebiete erfolgte seinerzeit zumeist ohne größere Konflikte. Auch muss in diesem Zusammenhang daran erinnert werden, dass das nordfriesische Watten-

meer vor der Einrichtung des Nationalparks bereits in großen Teilen durch Naturschutzgebietsverordnungen geschützt war. Von der einheimischen Bevölkerung getragene örtliche Naturschutzvereine haben in Nordfriesland eine lange Tradition.

Bei dieser Ausgangslage stellen sich die Fragen:

Wo liegen die Gründe für die ablehnende Haltung der einheimischen Bevölkerung an der Nordsee gegen die vorgelegten Naturschutzplanungen?

Warum hat sich der in der Vergangenheit nachweisbare Naturschutzwille in eine Abwehrhaltung gegen Naturschutzkonzepte aller Art umgekehrt?

Wo liegen die Gründe für die Heftigkeit der Diskussionen in den letzten Jahren?

Im folgenden werde ich versuchen, thesenhaft Antworten auf diese Fragen zu finden.

**These 1: Wir haben unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger in den letzten Jahren überfordert**

a) Das beginnt bereits mit dem Umfang der „Planwerke“, mit denen wir die Bürgerinnen und Bürger konfrontiert haben. Der Synthesebericht umfasste knapp 800 Seiten, das Landschaftsprogramm 300 Seiten. Die Autoren dieser Papiere haben offenbar übersehen, dass die Adressaten der Papiere, von denen Stellungnahmen erwartet werden, weitgehend ehrenamtlich tätige Bürgerinnen und Bürger in den Gemeindevertretungen sind, die nur in ihrer Freizeit in der Lage sind, die ihnen vorgelegten Papiere durchzuarbeiten.

b) Auch bei der sprachlichen Gestaltung der umfangreichen Pläne und Texte hat man sich nicht sehr „kundenorientiert“ verhalten. Die in Rede stehenden Naturschutzplanungen sind durchgängig mit „fachchinesisch“ durchsetzt und tragen dadurch nicht gerade zur Verständlichkeit bei. In der Diskussion um den Trilateralen Wattenmeerplan lag zeitweise nur eine englische Fassung vor, zu der man eine Stellungnahme der örtlichen Gremien erwartete! Die ursprüngliche Fassung des Landschaftsprogramms zeichnete sich zudem

durch langatmige, oft lehrbuchartige Ausführungen aus, die mit der Planung nichts oder wenig zu tun hatten (nach dem Motto: „Herr Lehrer, ich weiß was!“).

- c) Schließlich ließ die systematische Gliederung und die Stringenz des Gedankengangs bei vielen Papieren sehr zu wünschen übrig. Planaussagen, rechtspolitische Forderungen, wissenschaftliche Forschungsergebnisse und Mutmaßungen wurden (bewusst?) bunt durcheinander vermengt, so dass selbst der Gutwillige Schwierigkeiten hatte, das Wesentliche herauszufiltern.

Ein anschauliches Beispiel hierfür liefert der sog. Synthesenbericht. Dieser war und ist mehr als ein wissenschaftlicher Forschungsbericht. Er beinhaltet politische Forderungen und damit ein politisches Programm. Wie sich in den Anhörungen im Kuratorium herausgestellt hat, entbehren viele rechtspolitische Forderungen jeder wissenschaftlicher Grundlage.

**These 2:** Die Gesprächsatmosphäre bei der Diskussion über Naturschutzplanungen ist von gegenseitigem Misstrauen gekennzeichnet

- a) Die großen, national organisierten Umweltverbände und übergeordneten staatlichen Stellen misstrauen der lokalen Ebene und den Nutzergruppen. Der lokalen Ebene und den Nutzergruppen wird gleichermaßen die Fähigkeit abgesprochen, Naturschutzinteressen angemessen zu berücksichtigen.
- b) Umgekehrt haben die Nutzergruppen und die lokale Ebene ein tiefes Misstrauen gegenüber den großen Umweltverbänden und den übergeordneten staatlichen Stellen. Beiden wird nicht selten die Fähigkeit abgesprochen, ihre schutzwürdigen Interessen angemessen zu berücksichtigen.

- c) Beide Lager verweisen in diesem Zusammenhang nicht selten auf negative Erfahrungen in der Vergangenheit mit dem Umgang ihrer Interessen.

**These 3:** Die Diskussion über Naturschutzplanungen ist zudem nicht selten von Angst geprägt

- a) Die Nutzergruppen befürchten stets zusätzliche – aus ihrer Sicht unnötige – Einschränkungen.
- b) Umweltverbände befürchten, dass – aus ihrer Sicht notwendige – Schutzmaßnahmen zugunsten der Natur wegen sachwidriger Partikularinteressen unterbleiben.

**These 4:** Das Politikverständnis beider Lager weicht grundlegend voneinander ab

- a) Die großen Umweltverbände verabsolutieren nicht selten die Naturschutzinteressen. Der Mensch wird als Störfaktor angesehen, der den natürlichen Ablauf der Naturvorgänge beeinträchtigt. Überspitzt könnte man die Grundhaltung wie folgt kennzeichnen: „Überlasse die Natur sich selbst und alles wird gut.“ Dieser romantisierende, puristische Naturschutz stößt in der Mehrheit der Bevölkerung auf absolutes Unverständnis, wie die jüngste Diskussion über die Meldungen für das EU-Programm „Natura 2000“ belegt.
- b) Umgekehrt gewinnt man bei der Argumentation einiger Nutzergruppen den Eindruck, dass für Naturschutz nur dann Raum bleibt, wenn durch ihn die wirtschaftliche Betätigung des Menschen nicht beeinträchtigt wird.

**These 5:** Viele staatliche Naturschutzplanungen sind von der Überzeugung getragen, bloße Anhörungen der Bevölkerung seien ausreichend, um die Akzeptanz einer Planung zu gewährleisten

- a) Einwendungen der betroffenen Bevölkerung, die sie im Rahmen von Stellungnahmen abgibt, werden nicht selten als „nicht sachgerecht“ verworfen, ohne dass eine inhaltliche Auseinandersetzung insoweit erkennbar wird.
- b) Anhörungen im Vorfeld von Planungen werden nicht selten als Alibi-Veranstaltungen empfunden.
- c) Die Bereitschaft, sich mit Naturschutzplanungen zukünftig auseinanderzusetzen, sinkt in dem Maße, in dem sich die Bevölkerung nicht ernst genommen fühlt.
- d) Ein Gefühl der Ohnmacht gegenüber staatlichen Planungen ist zunehmend feststellbar. Dies gilt auch und vor allem für die örtlichen Gemeindevertretungen.

Diese – zugegebenermaßen – etwas grobschlächtige Analyse in Thesenform beleuchtet das Dilemma, in das wir geraten sind. In Anknüpfung an das Thema könnte man zusammenfassen: Die obrigkeitsstaatlich angelegte Naturschutzpolitik ist in die Sackgasse geraten. Denn trotz der vielen Planungen der vergangenen fünf Jahre hat sich in der realen Natursituation kaum etwas bewegt. Die staatlichen Umweltbehörden haben viel Kraft und Zeit in die Erarbeitung von Planungen investiert. Umgekehrt ist vor Ort viel Kraft und Zeit in Abwehrkämpfe gesteckt worden. All dies ohne messbare Fortschritte für die Pflanzen- und/oder Tierwelt. Und das Wichtigste: Staatlicher Naturschutz hat in dieser Zeit weder die Köpfe noch die Herzen der Menschen erreicht, um auf diese Weise die Naturschutzsituation nachhaltig zu verbessern.

Wie kommen wir nun aus dieser Sackgasse?  
 Im Straßenverkehr nehmen wir, wenn wir uns verfahren haben, mit einem Blick auf die Karte die Vogelperspektive ein und legen uns folgende Fragen vor:

- Wo kommen wir her?
- Wo stehen wir?
- Wo wollen wir hin?

Die Fragen 1 und 2 habe ich bereits versucht zu beantworten. Vor der Beantwortung der Frage 3 möchte ich eingangs noch einmal das Wir in der Fragestellung betonen. Wenn Umweltverbände, Nutzergruppen, staatliche Ebene

und lokale Ebene gemeinsam aus der Sackgasse im Naturschutz herauskommen wollen, müssen sich alle Beteiligten nicht nur über die angestrebten Ziele, sondern auch über den Weg dorthin einigen. Nur auf diese Weise wird das derzeitige Gegeneinander durch ein zukünftiges Miteinander zu ersetzen sein. Die nachfolgenden Thesen sind der Versuch, einige Orientierungspunkte für den Weg vom Gegeneinander zum partnerschaftlichen Miteinander zu liefern:

**These 1: Nicht der Schutz der Natur vor den Menschen, sondern ihr Schutz mit den Menschen muss Ziel aller staatlichen Politik sein**

- a) Die Bundesrepublik Deutschland ist keine reine Naturlandschaft, sondern über weite Strecken eine Kulturlandschaft, die
  - von Menschen geprägt,
  - von Menschen bewohnt und
  - von Menschen bewirtschaftet wird.

b) Wer den Menschen als Partner für den Naturschutz gewinnen will, muss dessen schutzwürdige Belange als rechtlich gleichrangig ebenso anerkennen wie die Naturschutzbelange.

c) Der Eingriff in den Naturhaushalt ist nicht stets ein Übel, sondern nicht selten notwendig zum Erhalt der Landschaft und seiner Artenvielfalt (z.B. Knick, Jagd, Küstenschutz usw.).

**These 2: Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen gründet sich nicht allein auf Anhörungen oder Diskussionen, sondern auf den materiellen Interessenausgleich (Entwicklung einer Interessenausgleichskultur)**

- a) Neben den schutzwürdigen Naturschutzinteressen gibt es andere öffentliche und private Interessen, die ebenfalls schutzwürdig sind, zum Beispiel
  - das Interesse am Erhalt einer leistungsfähigen Landwirtschaft,

- das Interesse am Erhalt und Ausbau eines Verkehrsnetzes und
- das Interesse an der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen.

b) Die Naturschutzinteressen sind nicht zu maximieren, sondern die divergierenden schutzwürdigen öffentlichen und privaten Interessen sind zum Ausgleich zu bringen (zu optimieren).

c) Bei der Optimierung der divergierenden Belange ist dem Prinzip der Nachhaltigkeit ein entscheidendes Gewicht beizumessen. Im Prinzip der Nachhaltigkeit im Sinne der Agenda 21 ist ausdrücklich die Vernetzung ökologischer, sozialer und ökonomischer Ansprüche thematisiert. Nur wenn eine Planung die materiellen Interessen der davon Betroffenen angemessen berücksichtigt, ist die zur Umsetzung der Planung erforderliche Akzeptanz gegeben.

**These 3:** Triebfeder der Zusammenarbeit zwischen Nutzergruppen und Umweltverbänden ist das gemeinsame Interesse am Erhalt der Natur; diese Schnittmenge des gemeinsamen Interesses ist bei jeder Planung zu definieren und konsequent abzuarbeiten

a) Das gemeinsame Interesse am Erhalt der Natur ist größer als viele Polarisierer glauben (Beispiele: Landwirtschaft, Fischerei, Küstenschutz).

b) Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist geeignet, den Blick auf das Gemeinsame zu öffnen.

c) Ohne gemeinsame Interessen gibt es auf Dauer kein Miteinander.

**These 4:** Der erforderliche Interessenausgleich setzt Zusammenarbeitsstrukturen voraus

a) Vom Gespräch zur Zusammenarbeit.

- b) Von der Tribüne aufs Spielfeld.
- c) Zukunftswerkstatt als geeignete Arbeitstechnik; integrative Inzelschutzkonzepte als Positivbeispiel.

**These 5:** Wir brauchen mehr Vertrauen in die Eigenverantwortlichkeit des Menschen. Dieses schließt den Mut ein, Freiräume für eigenverantwortliches Handeln und Mitentscheidungsrechte einzuräumen (Entwicklung einer Vertrauenskultur)

a) Einbindung der Betroffenen und der lokalen Ebene bereits bei der Erarbeitung einer Planung.

b) Mitverantwortung setzt echte Mitentscheidungsrechte voraus.

c) Vertrauen statt Misstrauen.

d) Umsetzungsebene soweit wie möglich nach unten delegieren.

e) Das Prinzip Mitverantwortung beinhaltet die Chance, dass Menschen sich nicht nur einbringen, sondern sich mit den Ergebnissen ihrer Arbeit auch identifizieren („unser Nationalpark“, „unser Naturschutzgebiet“).

**These 6:** Auch in der Naturschutzpolitik muss zukünftig das Subsidiaritätsprinzip konsequent beachtet werden

a) Lokale Verantwortung für Naturschutz stärken.

b) Eingriffrechte von übergeordneten Behörden auf das notwendige Maß begrenzen.

c) Einvernehmensefordernisse abbauen.

**These 7:** Zur Eindämmung der Regelungs- und Planungswut sowie zur Absicherung der Vertrauenskultur und der lokalen Verantwortung ist ein naturschutzspezifischer Verhält-

nismäßigkeitsgrundsatz zu entwickeln und künftig streng zu beachten

Anhaltspunkte hierfür liefern folgende Fragen als Prüfsteine:

- a) Ist die in Rede stehende Regelung/Planung geeignet, um die reale Naturschutzsituation unter Wahrung der lokalen Verantwortung zu verbessern?
- b) Ist die in Rede stehende Regelung/Planung erforderlich, um die reale Naturschutzsituation unter Wahrung der lokalen Verantwortung zu verbessern?
- Muss Regelung überhaupt sein? Lässt sich gleiches Ergebnis nicht durch freiwillige Vereinbarungen mit den Betroffenen erreichen?
  - Ist die geplante Regelungsdichte/Planungsdichte erforderlich? (Hohe Regelungsdichte ist in der Regel Ausdruck eines tiefen Misstrauens! Weniger ist oft mehr.)
- c) Ist die angestrebte Regelung/Planung angemessen? (Umfassender Interessenausgleich unter angemessener Berücksichtigung der Naturschutzinteressen und der lokalen Verantwortung.)

Die vorgenannten Thesen erheben nicht den Anspruch, einen Königsweg aus der Sackgasse, in die wir in den letzten Jahren geraten sind, umfassend zu beschreiben.

Wir sollten uns jedoch gemeinsam bemühen, ein Umdenken in der staatlichen Umweltpolitik einzuleiten. Ein Umdenken mit dem Ziel, das latente Naturschutzbewusstsein und den Naturschutzwillen der breiten Mehrheit unserer Bevölkerung konsequent zu aktivieren. Nur auf diese Weise können wir gemeinsam auf breiter Front lokale Lösungsbeiträge zur Lösung der globalen Umweltprobleme, vor die wir uns gestellt sehen, erarbeiten und umsetzen. Anders ausgedrückt: Wir müssen die Menschen partnerschaftlich in die Mitverantwortung nehmen, um gemeinsam eine lebenswerte Zukunft für Mensch und Natur zu gestalten.

## Gesetzlicher Anspruch und Wirklichkeit im Tagesgeschäft einer unteren Naturschutzbehörde

*Rudolf-Eugen Kelch  
Umweltamt des Kreises Nordfriesland*

### Einleitung

Seit 1973 in der Kreisverwaltung tätig, habe ich hautnah die

- Einführung des Landschaftspflegegesetzes und seine Novellen bis hin zum Landesnaturschutzgesetz,
- die Unterschutzstellung des nordfriesischen Wattenmeeres als Naturschutzgebiet,
- die drei lang anhaltenden und sehr emotional geführten Debatten zur Unterschutzstellung des Wattenmeeres als Nationalpark,
- den Aufbau der staatlichen Umweltverwaltung auf Kommunal- und Landesebene und
- die vielen kleinen Konflikte und Probleme im Tagesgeschäft einer kommunalen Umweltverwaltung

erlebt.

In diese Zeit fällt sowohl ein großer Aufbruch der Umweltbewegung mit einer wachsenden Anhängerschaft als auch eine zunehmende Gegenbewegung. Neben der Naturgesetzlichkeit liegen die Motive jeder Gegenbewegung in der Regel in Fehlern der anderen Seite, daher der sicher subjektive Versuch, Erlebtes zu analysieren, um herauszufinden, warum der Wind dem Naturschutz so kräftig ins Gesicht bläst und nach Auswegen zu suchen.

### 1. Sind Naturschutz und Landschaftspflege als Handlungsmaxime in der Gesellschaft verankert?

Die Naturschutzgesetze und die dazugehörigen Verordnungen enthalten klare und notwendige Vorgaben zum Schutz und zur Entwicklung von Natur und

Landschaft. Dennoch sind die Inhalte der Gesetze nicht oder nur unzureichend zur gesellschaftlichen Handlungsmaxime geworden. Hierzu zwei Beispiele:

- Von einer örtlichen Ordnungsbehörde wurde ich unterrichtet, dass ein Bürger im nördlichen Kreisgebiet in einem unter Schutz stehenden Moor eine „Verschönerungsmaßnahme“ durchgeführt habe. Bei der Ortsbesichtigung zeigt sich, dass ein Ringgraben mit Insel, Brücke, Bänken, Birkenmännchen und Rhododendron- und Hortensienbüschen angelegt ist. Die geschützte Natur aus Gagelstrauch, Heide und Seggen wurde völlig zerstört. Die Anordnung zur Wiederherstellung des alten Zustandes stößt auf völliges Unverständnis aller Beteiligten. Dem betroffenen Eigentümer, einem Mann von ca. 50 Jahren, ist nicht vermittelbar, dass hier Natur um ihrer selbst willen geschützt werden soll. Dem Mann stehen am Ende des Termins Tränen in den Augen.
- Ein Landtagsabgeordneter will eine Verschönerungsmaßnahme auf einer als Vorrangfläche für Naturschutz geschützten Fläche durchführen. Da die Maßnahme in den geschützten Bestand eingreifen würde, muss die untere Naturschutzbehörde die Maßnahme ablehnen. Wiederum völliges Unverständnis und die Bemerkung des Abgeordneten: „Hier müsse es doch eine Ausnahme geben, man wisse ja schließlich, wie Gesetze zustande kommen.“

In beiden Fällen zeigt sich die atavistische Grundhaltung, die Kultivieren, Gärtnern und Gestalten und nicht Schützen zur Handlungsmaxime macht.

Die Beispiele sind keine Einzelfälle, sondern Praxis. Sie sind aus der Geschichte des Naturschutzes zu verstehen. Diese hat erst mit der industriellen Revolution, also ab 1770 begonnen. Zunächst bezog der Naturschutz sich auf Landschaftsgarten und Landesverschönerung, auf Freiheit in Verbindung mit sozialen, hygienischen und ökonomischen Zielen für die Kulturlandschaft und auf Abkehr vom Absolutismus und von der „Unnatur“ barocker Gärten. Erst ab 1830 kamen mit der Heimatschutzbewegung erste philosophische Überlegungen zum Schutz der Natur, zum Recht des Wildes, des Waldes, der Heiden, Moore und Felsen auf. 1836 wurde das erste deutsche Naturschutzgebiet, der Drachenfels, vom Staat erworben. Wandervogel- und Jugendbewegung bahnten zu Beginn des 20. Jahrhunderts dem Naturschutz seinen Weg bis in staatliche Instanzen und in die Reichsverfassung von 1919. Das erste Naturschutz-

gesetz stammt von 1935. Durch den Zweiten Weltkrieg blieb die Entwicklung bis Mitte der 70er Jahre stehen, um dann in Forschung und Lehre, in Behörden und Verbänden einen neuen Anlauf zu nehmen.

Die Entwicklung war nie eine Volksbewegung, sondern wurde neben der Wissenschaft vom „zivilisationsverdrossenen Bildungsbürgertum“, von Visionären und von Phantasten, von Menschen mit einer tiefen Liebe zur Schöpfung und jenen mit einer unstillbaren Sehnsucht nach der heilen Welt getragen. Der Naturschutz lebte sich auf „Naturinseln“ aus, wo er geduldet wurde, weil er Niemandem schadete.

Es muss daher nicht verwundern, dass der Naturschutz nicht oder nur wenig in der Gesellschaft verankert ist. Am ehesten fand und findet Naturschutz dort breite Akzeptanz, wo Persönlichkeiten mit ihrer tiefen Liebe zur Natur, durchdrungen von der Erkenntnis ihrer Schönheit und Einzigartigkeit emotional ihre Mitmenschen ansprechen und gewinnen. Ich denke hier an den Naturschutzbeauftragten Wilhelm Wolf, der nicht Regierung und nicht Behörde war, sondern als freier Bürger mit großem Vertrauensvorschuss in Nordfriesland in den 60er Jahren die Naturschutzgebiete mit den Betroffenen „zurechtgeschmack“ hat.

Ähnlich ist das Zusammenspiel des früheren Landrates Dr. Klaus Petersen mit seinen Naturschutzbeauftragten Walter Fiedler und Erling Jessen bei der Unterschutzstellung des Naturschutzgebietes Nordfriesisches Wattenmeer und weiterer Gebiete zu beurteilen.

Um ein modernes Konfliktfeld, den Schutz der Trauerseeschwalben, aufzugreifen, so hat bislang ohne Öffentlichkeit und Staat der Kotzenbüllener Landwirt Klaus Ivens aus Liebe zu dem eleganten Flieger seine Berufskollegen überzeugt, etwas zum Schutz der Tiere zu tun und so für den Erhalt der Trauerseeschwalbe auf Eiderstedt gesorgt. Heute will der Staat aufgrund von Vorschriften der EU den Schutz betreiben und erntet schärfsten Protest.

Kassandrarufer, Forscher oder der behördliche Naturschutz haben es schwer, mit Katastrophenszenarien, ökologischer Notwendigkeit oder Gesetz und Verordnung zu überzeugen. Es bleibt festzuhalten, in jedem Einzelfall müssen wir mit der Begeisterung für Schönheit, Einmaligkeit und wo möglich Nutzen unsere Klientel für den Schutz der Natur gewinnen.

## 2. Mangelnde Akzeptanz gesetzlicher Vorgaben bei fehlendem Nutzen für die Natur

Rechtlichen Vorgaben mangelt es an Akzeptanz, wenn sie allein umweltpolitisch oder planungstheoretisch begründet sind, ohne dass ein klarer Nutzen für eine Art oder Ökosystem erkennbar ist. Hierzu drei Beispiele:

- Die Wale in der Nordsee sind gefährdet. Einigkeit besteht darin, dass für ihren Schutz etwas getan werden muss. Uneinigkeit besteht darin, ob die Einrichtung eines Walschutzgebietes vor Sylt und Amrum dem Schutz dient. Ein solches Schutzgebiet würde weder Tourismus noch Fischerei berühren und wäre somit akzeptabel. Dennoch wird es emotional abgelehnt, weil Walgefährdung an anderer Stelle stattfindet und Walschutz in erster Linie dort ansetzen muss, wo die Gefährdung am größten ist und wo durch Schutz der größte Nutzen für die Wale entsteht.
- Die Trauerseeschwalbe ist selten, und sie ist trotz der Bundesartenschutzverordnung und der Vogelschutzrichtlinie der EU gefährdet. Das Schutzgebiet für Trauerseeschwalben von 2022 Hektar in Eiderstedt wird abgelehnt, weil die Landwirtschaft in ihrer Entwicklung quasi durch eine Veränderungssperre gehemmt würde. Abgelehnt wird es aber auch deswegen, weil die Betroffenen davon überzeugt sind, dass ein Schutzgebiet diesem Vogel nicht helfen wird. Denn mit der Aufgabe der Ochsenmast sind die ehemals offenen Gräben verschilft und als Nahrungsreviere verloren gegangen. Der Erhalt von Grünland und Tränkekuhlen allein, wie dies derzeit vorgesehen ist, werden nicht helfen. Ein Programm muss her, das dem Vogel ausreichende Brut- und Nahrungsbiotope anbietet. Dies würde helfen, nicht aber eine Veränderungssperre für die Landwirtschaft.
- Die Sände vor St. Peter-Ording sind besonders geschützte Biotope, die nicht von Kraftfahrzeugen befahren werden dürfen. Die Gemeinde ist gezwungen, Ersatzstellplätze auf Marschwiesen und sogar auf Dünen zu bauen und dem Strandbesucher längere Wege zuzumuten. Sie kann dies nicht einsehen, denn die natürliche Dynamik der Sände, die Belastung durch Überflutungen, lange Trockenperioden, Salz- und Süßwasserbeeinflussung und die Verfestigung durch den Wellenschlag sind so groß, dass der Eingriff durch fahrende und parkende Autos auf kleiner Fläche ver-

nachlässigt werden kann. Nicht vernachlässigt werden kann jedoch der Eingriff durch zu bauenden Parkplätze am Deich, in den Dünen und auf Marschwiesen. Das eigentliche Problem, die Ästhetik, spielte in der Diskussion keine Rolle.

Die drei Beispiele zeigen sehr deutlich, dass dogmatische Gesetzesanwendung und naturschutzpolitische Ziele ohne praktischen Nutzen für die Natur zu Ablehnung und Protest führen und die Durchsetzung dem Naturschutz mehr schadet als nützt.

## 3. Vertrauen als Grundlage einer guten Zusammenarbeit

In Vorbereitung des Nationalparkgesetzes zwischen 1983 und 1985 fand eine breit angelegte Information der Öffentlichkeit statt, in die sich der damalige Minister und sein Abteilungsleiter persönlich einbrachten. Der Tenor, der von Kiel vorgetragen wurde, war:

- Es bleibt alles beim Alten.
- Streiche Naturschutzgebiet und schreibe Nationalpark.
- Jagd, Landwirtschaft und Fischerei werden nicht eingeschränkt; für die Fischerei bestehen in der Zone 1 sogar Optionen, die über die übliche Nutzung hinaus gehen.
- Der Nationalpark hilft, die niederländische Konkurrenz auf dem Muschel- und Krabbenmarkt abzuschütteln.

Das Nationalparkgesetz von 1985 machte einen Spagat zwischen Schutznotwendigkeit und Erhalt konventioneller Nutzungen. Ermessensspielräume wurden geschaffen, um Schwerpunkte zu setzen. Diese wurden in der Nachfolgezeit gesetzt:

- Keine Fortsetzung der Jagdpachtverträge; dies hat quasi zu einem Jagdverbot geführt.
- Reduzierung der Schafhaltung.
- Festlegen von Betretungsverboten.
- Verdrängen der Muschelfischer aus der Schutzzone 1.

Ungeachtet der Erforderlichkeit der Verbote steht der Wortbruch als schlimme Fehlleistung mit Folgen für die gesamte Naturschutzarbeit im Raum. Versuche

der unteren Naturschutzbehörde, Schutzgebiete auszuweisen, kamen völlig zum Erliegen. Misstrauen und Gegnerschaft zum Naturschutz trieben exotische Blüten. Obwohl für den Nationalpark nicht zuständig, reagierten Bürger auf Mitarbeiter der unteren Naturschutzbehörde unfreundlich.

Bei einem Besuch auf der Hallig Hooge und der Bitte an einen Hooger, mich vom Fähranleger zum Bürgermeister mitzunehmen, kommt zunächst die Gegenfrage: „Woher kommst Du denn?“. Meine Antwort: „Vom Umweltamt“. Darauf seine Feststellung: „Dann kannst Du ja zu Fuß gehen!“

Runde Tische oder Arbeitskreise eignen sich, wie das Nationalparkamt in der Vergangenheit gezeigt hat, um das Vertrauen aufzubauen und zurück zu gewinnen. Hierfür braucht es Zeit, sehr viel Zeit. Hektik zur Erzielung von Erfolgen in einer Wahlperiode sind kontraproduktiv.

#### **4. Naturschutz braucht Dolmetscher als Vermittler**

Misstrauen gegenüber dem Naturschutz ist auch natürlich begründet, weil die hauptsächlich belastete Berufsgruppe - Landwirte, Fischer und Forstleute - die oft arrogant-intellektuelle Sprache der Naturschutzszene nicht versteht. Der Nutzen für die Natur muss verständlich erklärt werden. Häufig tut sich eine Kluft zwischen der Sprache der Naturschutzszene und sprachlicher Hilflosigkeit der Betroffenen auf. Nichtverstehen führt zu Angst, Ablehnung, ja Aggressivität. Dies hemmt jeden fairen und rationellen Dialog. Um die Anliegen des Naturschutzes verständlicher zu vermitteln und den Betroffenen einen echten Dialog anzubieten, haben einige Gemeinden für die Landschaftsplanung quasi einen Dolmetscher eingesetzt, der zwischen dem Landschaftsplaner und dem Betroffenen erfolgreich vermittelt. Ein Beispiel, das auf allen Ebenen des Naturschutzes Schule machen sollte.

#### **5. Die kontraproduktive Planungsflut**

In den letzten drei Jahren hat eine Flut von Naturschutzplanungen die Menschen überrollt. Zu den Planungen gehören das Landschaftsprogramm, der Landschaftsrahmenplan und die gemeindlichen Landschaftspläne, die Anmeldung von Gebieten nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie. An der Nordseeküste kam hinzu:

- Die Auseinandersetzung mit dem sogenannten Synthesebericht zur Fortschreibung des Nationalparkgesetzes,
- der Entwurf des Nationalparkgesetzes und
- der Trilaterale Wattenmeerplan.

Die Beteiligungspflichten haben zu einer völligen Überforderung der Bevölkerung, in Teilen zu einer Verweigerungshaltung geführt. Von vielen Beteiligten wurde die Vorgehensweise als Zumutung, als Arroganz, als Strategie zur Ablenkung von eigentlichen Themen und als Alibi eines Beteiligungsverfahrens verurteilt. Die vermeintliche Transparenz hat die Kluft zwischen Bevölkerung und staatlichem Naturschutz nicht geschlossen, sondern noch erweitert.

Wenn der Naturschutz Bevölkerung mitziehen will, muss er sich auf den Empfängerhorizont einstellen. Zu viel auf einmal, wie die Vorlage dicker Bücher mit akademischem Inhalt, schadet. Der Naturschutz sollte seine Ziele Stück für Stück mit den Betroffenen entwickeln und allgemeinverständlich vermitteln und dabei viel Zeit und viel Geduld mitbringen.

#### **6. Vorrang lokaler Verantwortung vor staatlicher Bevormundung**

Der Deich- und Hauptsielverband Südwesthörn-Bongsiel ist im nördlichen Kreisgebiet Eigentümer größerer Ländereien. Viele davon erfüllen die Voraussetzungen von Naturschutzgebieten. Die oberste Naturschutzbehörde wollte die Flächen unter Naturschutz stellen. Hiergegen haben sich der Verband und der Kreis Nordfriesland gewehrt. Warum etwas durch Verordnung schützen, wenn es nicht gefährdet ist? Warum etwas in die staatliche Verantwortung übernehmen und damit zugleich die lokale Verantwortung zerstören? Die Flächen des Verbandes wurden nicht unter Schutz gestellt. Dieses hat sich als Segen erwiesen, da der Verband nun in eigener Verantwortung gehandelt und seit Mitte der 80er Jahre bis heute ein groß angelegtes Naturschutz-Konzept mit staatlich finanzieller Unterstützung entwickelt und umgesetzt hat.

Die Maßnahmen sind ein Kompromiss zwischen Naturschutz, Wasserwirtschaft und Landwirtschaft. Sie wurden vor Ort nie in Zweifel gezogen. Alle haben den Naturschutz mitgetragen und als lokale Verantwortung verinnerlicht. Nicht alle Erwartungen des Naturschutzes wurden erfüllt. Statt eines Maximums entstand ein Optimum. Aber, da bekanntlich „das Bessere der Feind des Guten ist“, kann man mit dem Ergebnis zufrieden sein.

In Eiderstedt versuchte der dortige Deich- und Hauptsielverband ein ähnliches Projekt, das „Eiderstedter Modell“, aufzubauen. Es scheiterte u. a. daran, dass das Land die Maßnahme zu sehr zu ihrem Projekt machen wollte. Projekte, die der Verband heute initiiert, wird er nicht unter dem Dach des Naturschutzes, sondern unter dem der Wasserwirtschaft und in seiner alleinigen Verantwortung mit finanzieller Hilfe des Landes laufen lassen.

### **7. Naturschutz muss bezahlbar sein**

Pläne, Richtlinien und Gesetze enthalten Überlegungen zu Schutzgebietsausweisungen, Naturschutzvorrangflächen u. a. m., mit denen in das private Eigentum eingegriffen wird.

Nach dem Landesnaturschutzgesetz sollen 15 % der Landesfläche Vorrangfläche für den Naturschutz sein. Vorrangflächen müssten entweder erworben oder durch den sogenannten Vertragsnaturschutz gesichert werden.

Unter günstigsten Bedingungen müsste das Land Schleswig-Holstein für den Erwerb von ca. 336.000 Hektar 3,5 Mrd. DM für den Kauf aufbringen oder jährliche Entschädigungsleistungen über 100 Mio. DM. Da jeder Mann weiß, dass das Geld nicht da ist, müssen die Überlegungen eine Utopie bleiben. Dennoch machen diese Pläne bei Grundeigentümern Angst.

Auch in kleinerem Rahmen wird die Utopie deutlich. Wenn es, wie geplant, zur Veränderungssperre auf 2022 Hektar im westlichen Eiderstedt durch Anmeldung als Vogelschutzgebiet kommt, müsste den Landwirten mindestens eine Entschädigung gezahlt werden in Höhe der Differenz der Pachten zwischen Grün- und Ackerland. Das sind ca. 500 DM pro Hektar. Dieser Differenzbetrag ist notwendig, da die heute noch vorhandene Weidemast aus wirtschaftlichen Gründen vermutlich aufgegeben werden muss. An ihre Stelle würde die Stallmast in Verbindung mit Futterbau treten.

Zur Durchsetzung der Vogelschutzrichtlinie müssten allein in Eiderstedt über eine Millionen DM pro Jahr vom Land bereitgestellt werden. Vorgesehen für Entschädigungszahlungen sind jedoch landesweit mittelfristig nur 1,5 Mio. DM pro Jahr. Allein diese Rechnung zeigt, dass die Ausweisung als Vogel-

schutzgebiet in Eiderstedt ohne Beschädigung der Eigentümer nicht möglich ist.

Die Landbesitzer argwöhnen, dass Staat und Gesellschaft den kleineren, sie aber den größeren Teil der Zeche bezahlen sollen. Also wehren sie sich gegen alle Überlegungen, die in ihr Eigentum eingreifen könnten. Gerade an der Küste haben Landwirte einschlägige Erfahrungen mit nicht finanzierbaren Naturschutzmaßnahmen gemacht: Von 3,8 Mio. DM Schadenssumme, die Scharen von geschützten Enten und Gänsen im Küstensaum der Nordsee in Nordfriesland zwischen 1996 bis 1998 verursachen, wurden 13 % durch den Staat entschädigt. Den größten Teil des Schadens hatten die Bauern selbst zu tragen.

Wenn Staat und Gesellschaft Naturschutz wollen, müssen sie alles dafür tun, dass die finanziellen Lasten gerecht von allen und nicht von einzelnen getragen werden. Das Beispiel der Schadensregulierung bei den Fraßschäden hat gerade der Landwirtschaft über viele Jahre deutlich gemacht, dass eben nicht die Gesamtgesellschaft, sondern einige wenige Betroffene erhebliche Schäden selbst zu tragen haben. Daher muss es nicht verwundern, wenn die Landbevölkerung Naturschutzplanungen mit außerordentlich großem Argwohn begegnet.

### **Zusammenfassung**

Ein umfassender und gesetzlich verankerter Naturschutz wird heute vom Staat und dem überwiegend städtischen Teil der Gesellschaft getragen. Ein gesellschaftlicher Konsens zwischen den direkten Naturnutzern und dem Naturschutz besteht z. Z. noch nicht. Er wird erst möglich, wenn sich die Rahmenbedingungen verändern. Zur Veränderung der Rahmenbedingung gehören vor allem:

- Gebote und Verbote, Programme und Pläne sind von dogmatischen und naturschutzpolitischen Inhalten zu befreien und allein am praktischen Nutzen für die Natur auszurichten.
- Die Macher des Naturschutzes müssen mehr Geduld und Zeit aufbringen und sich inhaltlich und sprachlich mehr auf den Empfängerhorizont der Betroffenen einstellen.

- Planungsfluten, auch wenn vom Gesetz vorgegeben, nützen dem Naturschutz nicht. Sie überfordern und schaden. Statt dessen sollte der Naturschutz den Weg überschaubarer und kleinere Schritte gehen.
- Vertrauen in den Naturschutz ist nur zu gewinnen, wenn offen und ehrlich in verständlicher Sprache auf den direkten Nutzen der Natur gerichtet und in Kontinuität über Wahlperioden hinaus agiert wird.
- Naturschutz darf nicht einseitig belasten, sondern muss auch finanziell von der Gesamtgesellschaft getragen werden.
- Die Verantwortung für den Naturschutz ist in der Hierarchieebene soweit unten wie möglich, das heißt, in der Regel lokal anzusiedeln.

## Zwei Jahre ergebnisoffene (?) Diskussion – Bilanz und Ausblick aus der Sicht der Fischerei

*Peter Breckling  
Landwirtschaftskammer Weser-Ems, Oldenburg*

### 1. Vorbemerkung

Der ergebnisoffene Diskussionsprozess im Vorfeld der Neufassung des Nationalparkgesetzes in Schleswig-Holstein ist ein bisher einmaliger Vorgang in der Naturschutzgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland. Er verdient eine kritische Würdigung als Beispiel für eine gesellschaftliche Entscheidungsfindung. Und er gibt Auskunft über die Diskussionsfähigkeit von staatlichen Autoritäten, Interessengruppen und Einzelpersonen.

Von großer Bedeutung für die Betrachtung eines Phänomens ist dabei naturgemäß der Standpunkt des Betrachters. Man kann hier einen Vergleich anstellen mit einem Fußballspiel: Es gibt Spieler auf dem Feld, es gibt Zuschauer im Stadion, es gibt eine Mehrheit, die sich über die Medien mit aufbereiteten Informationen versorgen lässt, und es gibt gänzlich Uninteressierte. Die folgenden Ausführungen haben die Qualität des Beitrags eines Zuschauers. Von Interesse ist dabei, ob das Ergebnis den Aufwand für die Diskussion rechtfertigt, ob die Gesetzesnovelle die Diskussionsergebnisse widerspiegelt und ob es sich um eine Veranstaltung mit Vorbildcharakter oder um eine Episode für den Abfalleimer der Landesgeschichte handelt, über die in fünf Jahren nicht mehr gesprochen wird. Dazu müssen auch Anmerkungen zu vermeidbaren Fehlern gemacht werden.

Es liegt keine Analyse auf der Grundlage von Daten z.B. aus Untersuchungen mit Mitteln der empirischen Sozialforschung vor. Die Ausführungen sind ein initialer Diskussionsbeitrag, der keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Ausgewogenheit stellt. Aus Gründen der Stofffülle wird der Bereich Muschelfischerei ausgelassen.

## 2. Ausgangspunkte

Eine erste Richtungsweisung gab 1987 Friedrich Heddies Andresen, damals Leiter des NPA, vor dem Unterausschuss des Deutschen Bundestages: "Mittelfristiges Ziel des Nationalparkamtes ist es, die Schutzzone 1 - das sind etwa 30 % des Nationalparkgebietes - frei von menschlichen Nutzungen zu entwickeln."

Die nächste Weichenstellung erfolgte im Koalitionsvertrag zur Bildung der rot-grünen Landesregierung. Darin wurde festgelegt, dass das Nationalparkgesetz bis Ende 1998 novelliert und dem Wissensstand der Ökosystemforschung anzupassen ist. Der Naturschutz soll dabei eindeutig Vorrang erhalten. Das Schutzziel soll den "international üblichen Regelungen" angeglichen werden. Bei allen den Nationalpark betreffenden Angelegenheiten ist mit dem Nationalparkamt Einvernehmen herzustellen.

1996 wurde der eigentliche Diskussionsprozess durch drei Ereignisse gestartet: Die Veröffentlichung des Syntheseberichts durch den Umweltminister Steenblock, die Kutterdemonstration in Büsum am 12. Oktober und die Veranstaltung mit der Ministerpräsidentin Simonis am 27. November in Tönning, bei der es zu Eierwürfen auf den Umweltminister gekommen ist.

Der nordfriesische Kreistag formulierte mit den Stimmen von CDU, SPD, SSW und WG-NF (Wählergemeinschaft Nordfriesland) für den Beginn der Diskussion mit der Landesregierung vier Eckpunkte:

- Gleichrang von Ökologie und Ökonomie wie bisher
- Keine Nationalpark-Erweiterung
- Küstenschutz muss Vorrang behalten
- Referenzgebiete und Schutzzonen nur im Einvernehmen mit den Betroffenen

## 3. Schlaglichter

Der Diskussionsprozess verlief innerhalb der vorhandenen Gremien. Als Träger des Verfahrens arbeiteten die Nationalparkkuratorien und die Kreistage. Außerdem gab es Informations- und Diskussionsveranstaltungen von verschiedenen Organisationen, z.B. der SDN, und die Befassung mit dem Thema in den Medien. Eine Chronologie ist schon aus Zeitgründen nicht möglich,

deshalb sollen an dieser Stelle nur einige ausgewählte Ereignisse erwähnt werden.

Als Randerscheinungen im Gedächtnis bleiben wird die Wortschöpfung "Ökoismus" und die Analyse des Landrates von Nordfriesland, dass die Landesregierung soweit vertrauenswürdig ist, wie man ein Klavier weit werfen kann.

Im Verlauf der Diskussion gab es frühzeitig ein überregionales Echo. 1996 erfolgte die Gründung des Bundesverbandes der Nationalparkbetroffenen. Erster Vorsitzender des Verbandes ist ein Wassersportler aus Schleswig-Holstein. Die Zusammenarbeit der Nationalparkbewohner führte u.a. zur Ablehnung des Nationalparks Kellerwald bei einer Volksbefragung und zur gerichtlichen Aufhebung des Nationalparks Elbtalau. Die Folge ist eine Grundsatzdiskussion über Nationalparke in der Bundesrepublik insgesamt. Es laufen Normenkontrollklagen z.B. im Bayerischen Wald.

Vor Ort bildete sich die Allianz der Westküste als parteiübergreifendes Arbeitsbündnis von Kommunalpolitikern und Verbänden. Außerdem entstand eine Reihe von Bürgerinitiativen an der Küste, zum Beispiel die Neufelder Interessengemeinschaft NiG, die Interessengemeinschaft Eiderstedter Kulturlandschaft (I.E.K.) oder Bürgerinitiative Speicherkoog Süd (BIS), um nur drei von mehr als 10 örtlichen Gruppen zu nennen, bei deren Gründungsversammlungen oftmals mehr als 100 Teilnehmer erschienen.

Ein Bündnis für den Nationalpark wurde von Naturschutzseite gegründet. Veranstaltungen oder Demonstrationen für die Novellierung des Nationalparkgesetzes mit nennenswerter Teilnehmerzahl gab es nicht.

Als Schlusspunkt der Meinungsäußerungen zur Gesetzesnovelle sorgte die Protestfahrt der Allianz der Westküste und der Kutterfischer aus Schleswig-Holstein und Niedersachsen durch den Nord-Ostsee-Kanal nach Kiel am 26. August 1999 für bundesweites Aufsehen in den Medien.

Danach gab es nur noch zwei bemerkenswerte Episoden: Die Presseerklärung der SPD, in der behauptet wurde, die CDU hätte die Kutterdemonstration bezahlt (Sozialdemokratischer Informationsbrief Nr. 340/99), und die Bitte des Dithmarscher SPD-Abgeordneten Nabeł an den Umweltminister, er möge For-

mulierungshilfe leisten, um im Dithmarscher Watt eine zweite Nullnutzungszone einzurichten („Landeszeitung“ 2.10.1999).

Formal wurde der Diskussionsprozess am 13.10.1999 mit der Verabschiedung des Nationalparkgesetzes im Kieler Landtag beendet.

#### 4. Bilanz

Bei der Bilanzierung sollen positive und negative Elemente des Diskussionsprozesses und seines Ergebnisses erfasst werden. Als positiv zu verbuchen sind folgende Gesichtspunkte:

- Die Träger des Verfahrens, also Kuratorien und Kreistage, haben bei der Durchführung der Veranstaltungen und bei der Erarbeitung der Stellungnahmen gute Arbeit geleistet. Insgesamt wurden über 200 schriftliche Stellungnahmen in das Verfahren eingebracht.
- Die Fischerei hat sich überregional solidarisch organisiert und eine gut funktionierende Aktionsfähigkeit entwickelt. In diesem Punkt hat es im Verlauf der Diskussion einen nachhaltigen Lernprozess gegeben.
- Die Herstellung der Solidarität betroffener Nutzergruppen sichert eine gute Arbeitsfähigkeit für die zukünftige Interessenvertretung.
- Die Fischerei hat als Image-Träger an Bedeutung gewonnen (Anzeige „Welt am Sonntag“ 26.9.1999).

Die folgenden Schwächen im Diskussionsprozess wurden sichtbar:

- Die Beteiligung an den Veranstaltungen war für die Fischer schwierig, weil es eine Unterbrechung der Fangtätigkeit mit den entsprechenden wirtschaftlichen Einbußen bedeutet hätte.
- Die Art der Diskussionsbeteiligung, die Diskussionskultur, war zum Teil mangelhaft. Die Fehler von Beteiligten hat Martin Loos, Vertreter der niederländischen Krabbenfischer, auf der Kundgebung anlässlich der Kutterproteste in Kiel wie folgt benannt: Die Verwendung von Dogmen, Demagogie im Sinne von Irreführung und falscher Tatsachenbehauptung, die

Unzuverlässigkeit der Obrigkeit sowie einen Mangel an guter Beratung und Beschlussfassung.

Dazu im Einzelnen:

#### Die Verwendung von Dogmen

Aus Sicht der Fischerei haben einige Diskussionsteilnehmer das Dogma vertreten, jede menschliche Tätigkeit, die mit dem Streben nach wirtschaftlichem Erfolg verbunden ist, wäre automatisch zum Schaden der Natur im Nationalpark. Für die Fischerei hätte die Diskussion beendet sein können, nachdem mit wissenschaftlichen Fakten nicht gezeigt werden konnte, dass die Fischerei das Ökosystem schädigt.

#### Demagogie im Sinne von Irreführung und falscher Tatsachenbehauptung

Zu diesem Stichwort gibt es aus jeder Sicht eine Reihe von Beispielen, deren vollständige Aufzählung nicht weiter führt. Um zu verdeutlichen, was gemeint ist, sollen zwei besonders eklatante Beispiele aus der Sicht der Fischerei genannt werden:

Das Faltblatt des Bündnisses für den Nationalpark vom Juli/August des Jahres 1999. Dort heißt es unter der Fragestellung: "Warum wird den Fischern die Regelung der Fischerei nicht selbst überlassen? Weltweit bringt die Fischerei viele der genutzten Arten aus kurzfristigem Eigennutz an den Rand des Aussterbens. Noch weniger kümmert sie sich um die unbeabsichtigt mitgefangenen seltenen Arten (im Wattenmeer z.B. Seestichling, Meerneunauge u.v.m.). Auch bei den Krabbenfischern in Schleswig-Holstein gelingt eine freiwillige Selbstkontrolle leider nicht. 1997 waren viele selbst bei einem extremen Preisverfall nicht willens, ihre Fänge zu verringern, um den Preis zu stützen. Dies beweist leider die fehlende Weitsicht in Teilen der Branche."

Man mag über die Weitsicht der Branche denken, wie man will. Tatsache ist, dass seit November 1997 bis zum heutigen Tag mit flexiblen Fangbeschränkungen in den drei Ländern Holland, Deutschland und Dänemark gearbeitet wird. Darüber ist sowohl in der Tagespresse als auch in den Fachzeitschriften vielfach berichtet worden.

Außerdem heißt es dort: "Deutschland hat sich vertraglich zur Schaffung fischereifreier Zonen verpflichtet." Ein solches Vertragswerk ist in der Fischerei nicht bekannt. Alle bekannten Verträge stellen bestenfalls unverbindliche Absichtserklärungen dar.

Und zum Schluss: "Auch der Krabbenbestand zeigt erste Anzeichen von Überfischung." Die oben erwähnten freiwilligen Fangbeschränkungen arbeiten deshalb, weil die Fangmöglichkeiten für Nordseekrabben und damit die Reproduktivitätsleistung der Ressource seit Jahren überdurchschnittlich gut sind. Man hat also kein Überfischungsproblem, sondern ein Luxusproblem. Für das o.g. Zitat wird oft auf eine Grafik aus einer Arbeit von Dr. Neudecker Bezug genommen, die angeblich einen allgemeinen Niedergang der Garnelenbestände belegen soll. Neudecker schreibt dazu bereits 1996, nachdem diese Aussage im Synthesebericht erschienen war: "Dies ist eine absolute Fehlinterpretation und wird von mir als irreführend und unzulässig empfunden."

Das zweite Beispiel sind die Aussagen zu den Nullnutzungsgebieten. Vielfach wird der Eindruck erweckt, Störe, Austern und Sandkorallenriffe würden dann wieder im Wattenmeer vorkommen können, wenn Nullnutzungsgebiete eingerichtet werden. Hierzu stellt sich natürlich die Frage, warum diese Arten im dänischen Wattenmeer ebenfalls nicht vorhanden sind, obwohl dort fast das gesamte Gebiet für die Krabbenfischerei gesperrt ist (Abb. 1, 2).

#### Unzuverlässigkeit der Obrigkeit

1. Die Obrigkeit hat bei der Gründung des Nationalparks versprochen, die Erwerbsfischerei würde nicht beeinträchtigt werden.
2. Die damalige Umweltministerin Edda Müller hat zugesagt, es gäbe nur Veränderungen im Nationalpark auf der Grundlage von Ergebnissen der Ökosystemforschung.

Eine Nullnutzungszone stellt zweifellos ein Fischereiverbot dar. Die ergebnisoffene Diskussion hat nicht ergeben, dass alle fischereilich wichtigen Veränderungen im Nationalparkgesetz mit Ergebnissen der Ökosystemforschung zwingend begründet werden können. Das sich daraus ergebende Misstrauen gegenüber der Obrigkeit hat den Diskussionsprozess von Anfang an belastet.

#### Mangel an guter Beratung und Beschlussfassung

Die Berichte von Interessengruppen wurden oftmals zu absoluten Wahrheiten erhoben, ohne dass die naturwissenschaftlichen Grundlagen ausreichend dargestellt wurden bzw. vorhanden waren. Trotz des großen Aufwandes, den alle Beteiligten geleistet haben, wurden offensichtlich bei der Abfassung des letztendlich vorgelegten Gesetzesentwurfes ganz andere Entscheidungswege beschritten. Die Beschlussfassung in den Kuratorien war demokratisch, leider konnte die Fischerei nicht überall angemessen vertreten sein. Die Ergebnisse der Diskussion in Form von Stellungnahmen der Kuratorien und Kreistagsbeschlüssen hatte keine Verbindlichkeit für das Gesetzgebungsverfahren. Das Kuratorium Nordfriesland und des Kreistags haben in fischereilich wichtigen Punkten andere Stellungnahmen abgegeben als die entsprechenden Passagen im Gesetz: Für die Einrichtung einer Nullnutzungszone sehen sie keine Notwendigkeit und fordern dafür das Einvernehmen der Betroffenen. Dieses Einvernehmen liegt nicht vor, trotzdem wurde eine Nullnutzungszone eingerichtet.

Kurz vor der entscheidenden Abstimmung im Landtag konnten noch zwei Verschärfungen im Gesetz untergebracht werden: Die Beschränkung der Fischerei im gesamten Nationalpark nach Art und Umfang auf dem heutigen Stand und die weitere Vergrößerung des Nationalparks im Bereich des Walschutzgebiets.

Die abschließende Bewertung stellt sich aus Sicht der Fischerei wie folgt dar:

1. Die Diskussion in den Gremien vor Ort erschien weitgehend ergebnisoffen, gegenüber der Landesregierung war die Ergebnisoffenheit für die Fischerei nur teilweise erkennbar. Einige Optionen waren grundsätzlich ausgeschlossen, wie zum Beispiel der Verzicht auf die Gesetzesnovellierung oder auf Nullnutzungszone. Auch die Verwaltung des Nationalparks durch einen kommunalen Zweckverband war kein mögliches Ergebnis der Diskussion.
2. Das Ergebnis der Diskussion in Form von Stellungnahmen der Kuratorien oder Kreistage war in Bezug auf die fischereilich entscheidenden Punkte nicht ausschlaggebend für die Novellierung des Gesetzes. Dieser Eindruck wird bestärkt durch die zeitliche Nähe zwischen der Abgabe der Stellungnahmen und der Vorlage des Referentenentwurfs im Winter 98/99. Die Ein-

schätzung des Landrats Bastian, die ergebnisoffene Diskussion sei nur eine Alibiveranstaltung gewesen, wird in Kreisen der Fischerei geteilt.

3. Die Ungleichheit der Mittel und Möglichkeiten ist aus fischereilicher Sicht offen zu Tage getreten. Die Fischereiorganisationen waren nur eingeschränkt in der Lage, an der Diskussion angemessen teilzunehmen und die Diskussion dann auf der Ebene der Mitgliedsbetriebe zu führen. Es fehlt ein entsprechend ausgebildeter Mitarbeiterstab, der nach dem Vorbild der Naturschutzverbände in der Lage gewesen wäre, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben und Lobby-Arbeit z.B. im Parlament durchzuführen.
4. Die wissenschaftliche Expertise hat an Wert und Ansehen in der öffentlichen Auseinandersetzung verloren. Die Gesetzesnovelle ist nur noch zum geringsten Teil naturwissenschaftlich begründbar.

Diskussionswürdig ist aus der Sicht der Fischerei die Grundsatzfrage, ob ein solcher Diskussionsprozess im Rahmen der demokratisch legitimierten Gremien oder unter der Leitung einer unabhängigen, unparteiischen Organisation bessere Erfolgsaussichten besitzt, wie z.B. bei den Mediationsverfahren zur Anlegung von Hafenschlickdeponien im Hamburger Umland.

#### 5. Schlussfolgerungen und Ausblick aus der Sicht der Fischerei

1. Für die Fischerei wie für alle anderen Menschen ist die Natur und der Schutz der Lebensgrundlage des Menschen eine Top-Priorität mit steigender Tendenz. Die Fischerei kann nur von dem leben, was die Natur hervorbringt.
2. Die gesellschaftliche Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen sinkt. Natur pur wird von Urlaubern zunehmend als langweilig eingestuft. Für die Jugend ist "Öko" inzwischen ein moralinsaurer Ladenhüter aus dem Repertoire der Eltern, der überwiegend Auflehnung und Abgrenzung erzeugt. Die Umweltministerin von Nordrhein-Westfalen, Bärbel Höhn, stellte unlängst zur Diskussion, ob Umweltpolitik noch "sexy" ist. Naturschutz hat ein ernstes Image-Problem, obwohl die faktische Notwendigkeit für Natur- und Umweltschutz trotz einiger Erfolge nicht geringer wird.
3. Nicht die Aufgabe Naturschutz, sondern Funktionsträger von Organisationen sind ins gesellschaftliche Abseits gelaufen. Die diesbezüglichen Aussagen des Vorsitzenden der SDN über junge, bezahlte Naturschutzaktivisten werden von der Fischerei geteilt. Moralischer Rigorismus, die un-

ablässige Skandalisierung von Umweltsünden oder die Propagierung des allerletzten Rückzugsgebiets der Art XY hat sich abgenutzt.

4. Zieldefinitionen und Strategiedebatten der Naturschutzverbände sind erforderlich. Dazu ein paar Schlagworte:
  - Jede Naturschutzmaßnahme bedarf einer nachvollziehbaren Begründung: Was schütze ich damit wovor? Wann ist die Maßnahme erfolgreich und kann ggf. wieder beendet werden?
  - Ökosystemare und populationsdynamische Prozesse sind von der Einflussnahme des Menschen in der Kulturlandschaft nicht mehr abzukoppeln. Das Konzept der Biosphären-Reservate ist in der bereits durch Menschenhand geformten Landschaft brauchbarer als das Nationalparkkonzept mit 75 % Nutzungsfreiheit, die erst wieder hergestellt werden müssen.
  - Fachliche Grundsatzfragen bedürfen der Klärung: Wie sinnvoll sind aufwendige Artenschutzmaßnahmen an den Rändern der Verbreitungsgebiete von Arten, wo sie naturgemäß in geringer Häufigkeit vorkommen? Multi-Kulti in der Natur oder Schutz vor Fremdarten anstreben?
  - Pseudo-religiöse Mythologisierung betreiben, wie z.B. unberührbare Tabu-Zonen einrichten bzw. den Leitsatz "Natur Natur sein lassen" anwenden. Darunter kann sich niemand etwas Konkretes vorstellen außer der Zielsetzung, Menschen aus einem Gebiet herauszuhalten bzw. zu verdrängen.
5. Aus der Sicht der Fischerei erfüllt das Nullnutzungsgebiet nicht die Grundsätze der Angemessenheit, Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit. Deshalb wird geprüft, inwieweit eine Normenkontrollklage Abhilfe schaffen kann.
6. Die Naturschutzverbände haben angekündigt, bei der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes in geeigneter Form den Status eines Entwicklungsnationalparks mit der Zielsetzung von Nullnutzung auf 75 % der Fläche zu fordern. Damit wird der nächste Schauplatz von Auseinandersetzungen aufgetan. Es darf bezweifelt werden, ob diese Zielsetzung zu einer Steigerung der Akzeptanz von Naturschutz führt.

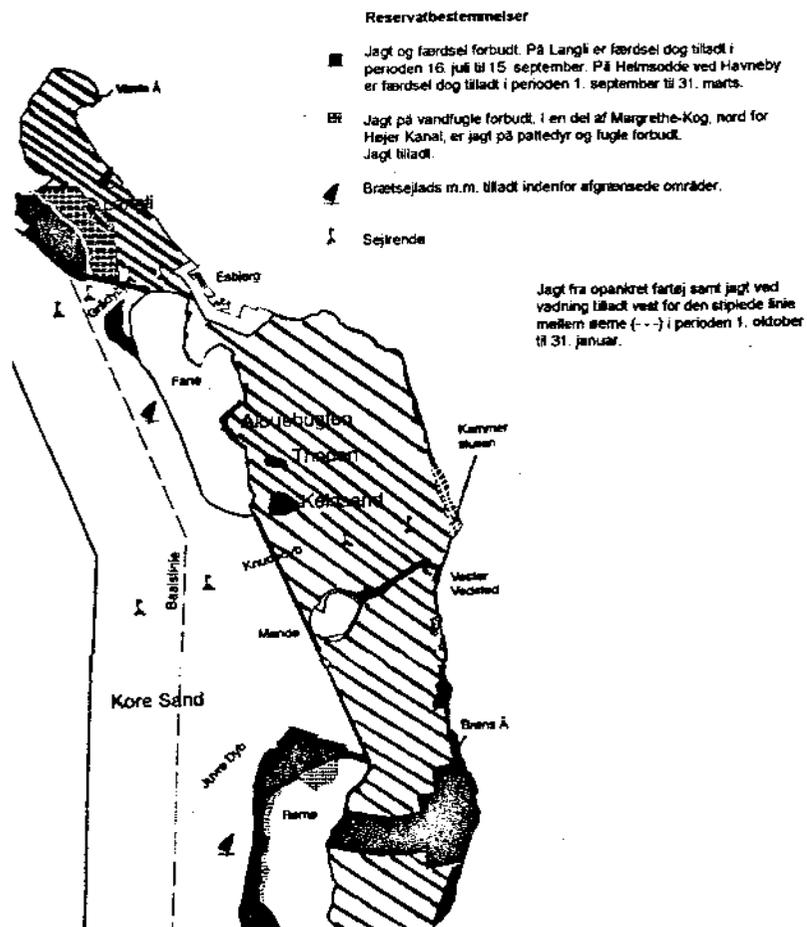


Abb. 1. Nullnutzungsgebiete im dänischen Wattenmeer (nördlich).

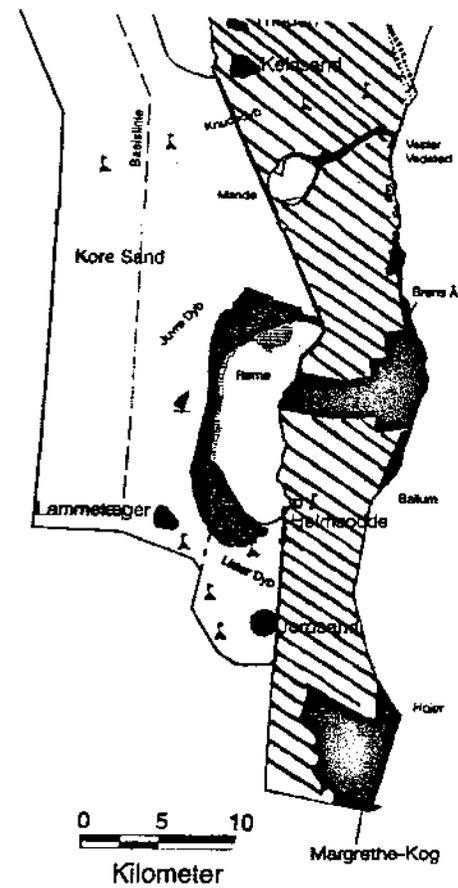


Abb. 2. Nullnutzungsgebiete im dänischen Wattenmeer (südlich).

# Synthese

## Zehn Positionen vor dem Hintergrund der Nationalparkdebatte

Willfried Janßen  
Naturschutzbeauftragter  
des Landes Schleswig-Holstein  
Universität Flensburg

### 1. Wir müssen konkreter definieren und erklären, was wir warum genau schützen wollen

Dazu gehört die Notwendigkeit, Natur als Begriff und in ihrer Bedeutung für den Menschen immer wieder neu zu beschreiben, zu definieren und auf die Ziele des Naturschutzes hin anzuwenden. Unterschiedliche Werte, Interessen und Wahrnehmungen können dabei besser sichtbar und aufgearbeitet werden. Was bedeutet „Natur pur“? Was heißt „romantisierender Naturschutz“? Was wird unter „Natur Natur sein lassen“ als Leitmotiv für die Nationalparke verstanden?

Im Entwurf des Nationalparkgesetzes für das schleswig-holsteinische Wattenmeer wurde als Schutzzweck u.a. formuliert: „Das Gebiet des Nationalparks ist in seiner natürlichen Dynamik um seiner selbst willen zur Gewährleistung eines möglichst ungestörten Ablaufs der Naturvorgänge zu schützen.“ Diese Formulierung wurde so nicht übernommen. Nun heißt es im verabschiedeten Nationalparkgesetz aber durchaus in diesem Sinne: „Die Gesamtheit der Natur in ihrer natürlichen Entwicklung mit allen Pflanzen, Tieren, Ökosystemen besitzt einen zu schützenden Eigenwert.“ Werden in diesen Formulierungen Unterschiede sichtbar? Naturschutz ist heutzutage eine integrierende Querschnittsaufgabe, die Mensch und Natur nicht gegenseitig ausgrenzt.

### 2. Wir müssen an die Grundlagen einer fairen Gesprächs- und Streitkultur anknüpfen

Die Auseinandersetzung um den Entwurf eines neuen Nationalparkgesetzes war über lange Strecken von gegenseitigem Misstrauen geprägt. Nicht selten war wohl auch Angst vor Fremdbestimmung im Spiel, da von Seiten der Nutzergruppen nicht leicht zu übersehen war, welche Auswirkungen von Gesetzen und Richtlinien zu erwarten waren. Die Folge waren Sprachlosigkeit oder grimme Parolen, provozierende Plakate oder laute Proteste. Gut gemeinte Informationsveranstaltungen verwandelten sich in politisiertes Gerangel. Es zeigte sich aber auch, dass kleine Arbeitsgruppen und Gesprächsrunden zu einvernehmlichen Ergebnissen führten. Freiwillige Vereinbarungen konnten mehr und mehr an Profil gewinnen.

Eine faire Gesprächs- und Streitkultur fordert Respekt voreinander, fordert Zielkonflikte offen zu legen, kritisch zu analysieren und nach Wegen für eine gemeinsame Basis zu suchen.

### 3. Wir müssen Vertrauen schaffen

Eine unverzichtbare Grundlage für Vertrauen ist erst dann gegeben, wenn einvernehmlich gefundene Beschlüsse auch gemeinsam getragen werden. Kooperative Problemlösungen sind nicht nur in Fragen des Naturschutzes Voraussetzung für Akzeptanz. Und Akzeptanz ist nach einer Brockhaus-Definition „die bejahende oder tolerierende Einstellung von Personen oder Gruppen gegenüber normativen Prinzipien und Regelungen.“ Im Gesamtprozess der Abstimmung raumbezogener Naturschutzmaßnahmen müssen Transparenz von Zielen, Zwischenergebnissen und Entscheidungen für alle Beteiligten gewährleistet werden. Das war auf dem Weg zu einem neuen Nationalparkgesetz noch nicht hinreichend gelungen, obwohl in vielen Bereichen inzwischen doch ein tragbarer Kompromiss gefunden werden konnte. Dabei haben nicht zuletzt die Nationalparkkuratorien in ihren öffentlichen Debatten, aber auch regionale Gesprächsrunden unter Beteiligung des Nationalparkamtes eine wichtige Rolle gespielt.

#### **4. Wir müssen in Zukunftswerkstätten gemeinsam Visionen erdenken und Wege dorthin aufzeigen**

Im Sinne der Agenda 21 sind wir vor allem auf der Ebene der Gemeinden unter den Prinzipien der Nachhaltigkeit und der Zukunftsfähigkeit aufgefordert, die Politik in Richtung einer dauerhaft tragfähigen Entwicklung zu verändern, um die Lebensgrundlagen von Mensch und Natur jetzt und zukünftig zu sichern. Dabei wird besonders Wert gelegt auf einen offenen Dialog und vertrauensvolle Zusammenarbeit, um einen Konsens über die zukünftige Entwicklung zu erzielen, der sowohl die sozialen als auch die ökologischen und ökonomischen Belange aller Betroffenen berücksichtigt. Durch Partizipation (Beteiligung, Mitarbeit) und Antizipation (Vision, Vorausschau) können sowohl konkrete Ergebnisse umgesetzt als auch eine neue Gemeinschaftskultur (Wir-Gefühl) entwickelt werden. Auch der Naturschutz kann dabei aus dem Abseits wieder in eine neue Mitte rücken.

#### **5. Wir brauchen Vermittler, Moderatoren und Dolmetscher für unsere Sache**

Im Blick auf die verschiedenen Vorgaben der Europäischen Union in Form von Richtlinien, auf die Vorgaben der Bundesgesetzgebung und auf die Vorgaben der Landes- und Landschaftsplanung sind bei allen Maßnahmen zur Verwirklichung von Zielen des Naturschutzes hochkomplexe Rechtsfragen zu klären. Im Falle des Nationalparks Wattenmeer sind zusätzlich IUCN-Richtlinien sowie trilaterale und interregionale Abkommen zu beachten. Um dafür vor Ort Verständnis zu wecken, also Schutzziele und Nutzungsinteressen abwägen zu können, sind Dolmetscher erforderlich, die im Stande sind, die juristische Fachsprache in allgemeinverständliche Worte zu fassen.

Im Prozess der Lokalen Agenda sind darüber hinaus noch in anderem Sinne Dolmetscher für die Kommunikation der Betroffenen mit ihren unterschiedlichen Interessen erforderlich. Sie sind als sogenannte Moderatoren Vermittler, Betreuer, Organisatoren und Anleiter für die Gruppen. Sie stehen zugleich für Neutralität und Offenheit der Ergebnisse. Moderation in Fragen des Naturschutzes hat wie in anderen Bereichen der Gesellschaft das Ziel, durch strukturierenden Ausgleich zu praktisch umsetzbaren Handlungsschritten in der eigenen Gemeinde zu führen.

#### **6. Wir sollten neue Chancen mutig aufgreifen**

Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21 als Konsequenz der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 eröffnen neue Chancen, die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse gemeinsam so zu ändern, dass die Ressourcen für nachfolgende Generationen erhalten bleiben. Während sich z.B. in Großbritannien über 70 % der Kommunen entsprechend engagieren, hinkt Deutschland hinter den anderen europäischen Staaten weit hinterher. Von den 1127 Gemeinden Schleswig-Holsteins sind kaum 50 entsprechend aktiv. Gemeinsam ist den Projekten der Lokalen Agenda eine breite Beteiligung aller Interessierten und Betroffenen in ihrem Engagement, einer Verschlechterung der Situation von Natur und Umwelt als Lebensbedingungen des Menschen auf kommunaler Ebene entgegenzuwirken.

In diesem Sinne bieten die Richtlinien zur Dorf- und Regionalentwicklung in Schleswig-Holstein für die ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE) auch erhebliche finanzielle Anreize. Hinzu kommt, dass unter der Bezeichnung „Zukunft auf dem Land“ das Land Schleswig-Holstein im Rahmen umfangreicher Strukturfonds-Förderprogramme erst vor kurzem einen umfassenden Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes der EU-Kommission vorgelegt hat. Die beantragten Schwerpunkte umfassen u.a. mehrere Naturschutzmaßnahmen. Die z.B. damit verbundenen Chancen der umfangreichen finanziellen Förderung zur nachhaltigen Entwicklung von Natur und Umwelt sollten mutig aufgegriffen werden.

#### **7. Wir sollten verstärkt eine Werte-, Ziel- und Strategiediskussion führen**

In der Diskussion um Ziele des Naturschutzes in der Kulturlandschaft werden immer wieder unterschiedliche Auffassungen über die Wertschätzung von Natur einerseits und den kulturellen Errungenschaften andererseits sichtbar. Aus soziokultureller Sicht sind Werte grundlegende, durch Schätzung und Abwägung entstandene Zielvorstellungen und Übereinkommen für menschliches Handeln und soziales Zusammenleben innerhalb einer Kultur. Werte ordnen Denken und Handeln, sind aber auch wandelbar. Ein Wertewandel wird sichtbar, wenn von Natur als Kulturaufgabe gesprochen wird, wenn in diesem Zusammenhang von Wertekonflikten oder von der Dominanz traditioneller Werte gesprochen wird. „Natur als Eigenwert“ ist nun z.B. im neuen Nationalparkgesetz unter anderem als „Schutzzweck“ anerkannt. Aber selbst im derzeit gülti-

gen Bundesnaturschutzgesetz ist der Schutz von Natur noch anthropozentrisch definiert „als Lebensgrundlage des Menschen“.

In den Konsumgesellschaften entwickeln sich insbesondere bei jungen Personen zunehmend post-materielle Wertvorstellungen, die statt auf wirtschaftliche Sicherheit eher auf Selbstentfaltung sowie auf natur- und sozialverträglichen Wohlstand zielen.

*„Es liegt heute nahe, der äußeren Natur nicht Seele oder Freiheitsbewusstsein entgegenzusetzen, sondern die Natur, die wir selbst sind, den menschlichen Leib. Durch das Umweltproblem sind wir unausweichlich darauf gestoßen, dass wir als Menschen zumindest auch Natur sind.“ (Gernot Böhme 1992)*

Solche Entwicklungen fordern auch für Naturschutz eine vertiefende Diskussion um Werte, Ziele und Strategien.

#### **8. Wir sollten die Konflikterfahrungen der letzten Jahre nutzen, um eine stärker konsensorientierte Kommunikation zu pflegen**

Konflikte sind nicht grundsätzlich negativ zu bewerten. Sie können Spannung erzeugen, die zu Interesse und Neugier anregen. Wenn ein öffentliches professionelles Konfliktmanagement angewendet wird, können Konflikte zur offenen Darlegung von Standpunkten führen und die Suche nach kreativen Lösungen unterstützen. Entscheidend ist allerdings, den möglichen Ursachen für die Konflikte sorgfältig nachzugehen. Im Blick auf die Konflikterfahrungen der letzten Jahre im Zuge der Debatte um den umfangreichen Synthesebericht zur „Ökosystemforschung Wattenmeer“ als Grundlage für einen Nationalparkplan bzw. für ein neues Nationalparkgesetz stellen sich z.B. folgende Fragen:

Handelte es sich um Informations- oder Interessenkonflikte?

Spielten strukturelle Konflikte in Folge unklarer Definition der Entscheidungsprozesse eine Rolle?

Ging es schlicht auch um politisch motivierte Beziehungskonflikte?

Waren bei der Suche nach übergeordneten Zielen auch grundsätzliche Wertekonflikte im Spiel?

Eine differenzierte, von einer möglichst neutralen Instanz zu erstellende Dokumentation, Analyse und Auswertung der Konflikterfahrungen um die dreijährige Nationalparkdebatte wird mit Nachdruck empfohlen. Ziel sollte es sein, un-

ter anderem aus den Antworten auf die eben gestellten Fragen Wege zu einer stärker konsensorientierten Kommunikation zu finden, die zu einvernehmlichen Lösungen in Fragen des Naturschutzes führen können.

#### **9. Die Rolle von Wissenschaft und Gutachten muss überdacht werden**

Naturschutz beruht auf objektiven wissenschaftlichen Erkenntnissen und zugleich auf subjektiven gesellschaftlichen Inwertsetzungen. Ergebnisse der Grundlagenforschung zur Ökologie, des Monitoring zur Erforschung von Umweltveränderungen und zur Entwicklung von Prognosen, aber auch der angewandten Forschungen, z.B. zur Sozioökonomie, sind heutzutage wichtige Entscheidungsgrundlagen für den Naturschutz. Die „Ökosystemforschung Wattenmeer“ hat zahlreiche, hervorragend begründete Vorschläge für den zukünftigen Schutz des Nationalparks unterbreitet. Wissenschaftliche Gutachten zur Klärung spezieller Fragen sind zusätzlich unverzichtbare Voraussetzung für eine sorgfältige Abwägung im Entscheidungsprozess. Dazu gehören in Schleswig-Holstein z.B. das Gutachten „Zum Verhältnis des Fischerei- und Naturschutzrechts auf dem Gebiet des Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer“ oder auch die umfangreiche Studie zur Nachhaltigkeit der Schwertmuschelfischerei.

Bei allem Respekt vor wissenschaftlichen und gutachterlichen Ergebnissen muss deren Rolle im Entscheidungsprozess für eine Verbesserung des Naturschutzes überdacht werden:

In welcher Weise wird um Verständnis für die Notwendigkeit der Forschung geworben?

Wie werden die Ergebnisse der Forschung den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern vermittelt?

Wie lassen sich die wichtigsten Ergebnisse in einfache Worte fassen?

Welche Bedeutung haben die Ergebnisse für mögliche Entscheidungen im Naturschutz?

Etc.

#### **10. Eine engere Zusammenarbeit zwischen ehrenamtlichem und behördlichem Naturschutz ist anzustreben**

In einem Beitrag (1995) unter dem Titel „Zur Akzeptanz und Durchsetzbarkeit des Naturschutzes“ hat der Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) betont, dass den Naturschutzverbänden angesichts der Komplexität der Naturschutzprobleme eine besondere Rolle bei der Förderung des Naturschutzbewusstseins in der Bevölkerung, aber auch bei der Einwirkung auf die Politik zukommt. In diesem Zusammenhang ist eine engere Zusammenarbeit zwischen ehrenamtlichem und behördlichem Naturschutz anzustreben. Nicht immer offen und früh genug werden die im Naturschutz ehrenamtlich tätigen Vertreter des Naturschutzes von den Naturschutzbehörden über neuere und lokal bedeutsame Entwicklungen informiert, um im Prozess der Anhörung angemessen beteiligt zu werden. Damit wird nicht selten eine Chance vertan, bei den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern um Verständnis für neuere Entwicklungen zu werben.

Andererseits weist der Beirat beim BMU aber auch mit Recht darauf hin, dass sich auch von Seiten der Naturschutzverbände einige Defizite ihrer Arbeit durch eine „verbesserte Kommunikation und Darstellung“ beheben lassen: Das betrifft u.a. die *„Heterogenität in den Forderungen, mangelnde Abstimmung über gemeinsame Strategien, unzureichende Professionalität der Argumentation, Tendenz zu Ideologisierungen ...“*. Entsprechend gilt, dass auch die Naturschutzverwaltungen durch größere Transparenz ihre Tätigkeit besser darstellen könnten, was und warum etwas im Naturschutz gemacht wird.

## Anschriften der Referenten

Landrat Dr. Olaf Bastian  
Kreis Nordfriesland  
Marktstr. 6  
25813 Husum

Dr. Peter Breckling  
Landwirtschaftskammer Weser-Ems  
Mars-la-Tour-Str. 1-13  
26121 Oldenburg

Prof. Dr. Willfried Janßen  
Osterdorf 2  
24975 Ausacker

Rudolf-Eugen Kelch  
Umweltamt des Kreises Nordfriesland  
Marktstr. 6  
25813 Husum

Dr. Klaus Koßmagk-Stephan/Dr. Martin Stock  
Landesamt für den Nationalpark  
Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer  
Postfach 160  
25832 Tönning

Dr. Hans-Ulrich Rösner  
WWF-Projektbüro Wattenmeer  
Norderstr. 3  
25813 Husum