

„Der Beirat ist ein Forum und das war schon immer so.“
**Politikberatung durch Beiräte -
 Eine Fallstudie zum Obersten Naturschutzbeirat
 in Bayern**

von Prof. Dr. Michael Suda
 Mitglied im Naturschutzbeirat im Bay. Staats-
 ministerium für Umwelt, Gesundheit u.
 Verbraucherschutz

1 Einleitung

„Der Beirat besteht aus 13 Mitgliedern aus dem Bereich der Wissenschaft und der Verbände, die sich den Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie den Fragen der Erholung in der freien Natur widmen. Aufgabe des unabhängigen und keiner Weisung unterworfenen Beirats ist die wissenschaftliche und fachliche Beratung des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen als oberste bayerische Naturschutzbehörde“ (BayMLU 1974).

Mit diesen Formulierungen im Rahmen der konstituierenden Sitzung des Obersten Naturschutzbeirats am Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen im Jahre 1974 wurde das Aufgabenfeld des Gremiums klar umrissen. Unabhängige und nicht an Weisungen gebundene Berater sollen wissenschaftliche und fachliche Kenntnisse der Obersten Naturschutzbehörde zur Verfügung stellen. Nicht nur der Naturschutz im klassischen Sinne, sondern auch die Landespflege als raumordnerische Komponente bilden Wissensgebiete, die von den Beratern abgedeckt werden sollen. Die ursprüngliche Idee lag darin, dass der Beirat im dezisionistischen Sinne überwiegend Unterlagen vorlegt und die Politik Entscheidungen trifft (Lendi 2005). Aus der Perspektive der ursprünglichen Anlage betrachtet sollte der Beirat durch seine Mitglieder den Beratungsprozess aktiv gestalten. Von dieser Idee wurde jedoch bereits im Rahmen der Formulierung der Aufgaben des Naturschutzbeirats und der Berufung der Mitglieder Abstand genommen.

Die Gründung des Beirats fiel in einen Zeitraum, in dem sich die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse wandelten. Politische Willensbildung bleibt nicht auf den parlamentarischen Raum zentriert, sondern verlagert sich zusehends auf die vorparlamentarischen Ebenen. Hier agieren neben den politischen Parteien die gesellschaftlichen Verbände, die in vielfältiger Form Einfluss auf den Willensbildungsprozess, darunter auch auf Beiräte und Gutachtergremien, nehmen (Friedrich 1970: 15). Die Gründung des Beirats fiel auch in eine Zeit, in der eine sprunghafte Zunahme des Bedarfs an wissenschaftlicher Beratung zu beobachten war (Friedrich 1970: 17).

Der Naturschutzbeirat wurde in einer Zeit des Wandels gegründet. Im Folgenden wird versucht, theoriegeleitet Beirat und Forum als unterschiedliche Arbeitsformen gegenüber- und dabei die Geschichte des Obersten Naturschutzbeirats auf der Basis von Dokumentenanalysen darzustellen. Der Beirat stellt dabei eine Organisation dar, deren Struktur, Zusammensetzung und Arbeitsweise rechtlich fixiert wurde. Um das tatsächliche Vorgehen gegenüber der rechtstheoretischen Festlegung zu kontrastieren, wird der Begriff des Forums eingeführt. Forum bezeichnet im Sinne dieses Beitrages zunächst einen Raum, an dem Meinungen

ausgetauscht werden. Im Mittelpunkt stehen Akteure mit unterschiedlichen Interessen, denen dieser Raum zur Artikulation gegeben wird. Eine Befragung von Mitgliedern des Beirats soll ferner Aufschluss über die Arbeitsweise des Beratungsgremiums geben. Den Abschluss bildet ein kurzer Ausblick, der die künftige Rolle des Naturschutzbeirats skizziert.

2 Theoretischer Hintergrund

Zielformulierung und die Entwicklung staatlicher Programme laufen tatsächlich maßgeblich in der Exekutive ab. Für nicht staatliche Akteure ist es im Prozess der Politikformulierung daher besonders wichtig, in Organen der Exekutive ihren Einfluss geltend zu machen. Formell geschieht dies u. a. in Beiräten (Wolff 2004: 70). Steht der Austausch von Meinungen und somit die Interessenartikulation im Vordergrund des Kommunikationsprozesses, so wird das Gremium als Forum betrachtet. Treffen Wissenschaftler, Verbandsmitglieder und Mitglieder anderer gesellschaftlicher Organisationen aufeinander, ergeben sich naturgemäß unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie „die Welt ist“ und wie „die Welt sein soll“. In dieser Form zusammengesetzte Beiräte dienen als Forum zur Interessenartikulation. Offensichtlich ist der Bedarf an einer Art wissenschaftlicher Grundlagenberatung jenseits der konkreten Regierungspraxis minimal (Murswiek 1994:112), da die strategische Nutzung für den Politikprozess im Vordergrund steht. Gemischte Gremien erscheinen funktional für die Regierungspraxis, denn sie agieren nicht losgelöst von Konflikt- und Konsensprozessen bei der Bildung und Durchsetzung von Politikpräferenzen (ebd.). In diesen Gremien werden Meinungsbilder reproduziert, politische Prozesse gespiegelt, Interessen artikuliert, Konflikte verdeutlicht und ausgetragen. Im politischen Alltag begegnen sich die Akteure, die unterschiedliche Interessen vertreten, meist nur in Formen medialer Äußerungen oder öffentlicher Veranstaltungen. Eine Annäherung der Positionen findet kaum statt. Aus der Perspektive der Exekutive, die ein solches Gremium einrichtet und unterhält, ergeben sich eine Reihe von Möglichkeiten: Das Forum liefert als Meinungs- oder Stimmungsbarometer wichtige Informationen über Einstellungen und Verhalten zentraler Akteure im Politikfeld und den Programmvollzug. Entscheidend für die Einschätzung der Zentralität der Akteure ist die subjektive Wahrnehmung durch die Behörde. Bringt man beispielsweise Gesetzesentwürfe oder Verordnungen von Seiten der Exekutive in ein solches Gremium ein, so können mögliche Argumentationslinien und Reaktionen erfasst werden. Die Sichtweise einzelner Gruppen wird verdeutlicht, Positionen sichtbar gemacht. Im Vergleich zu schriftlichen Stellungnahmen treffen unterschiedliche Positionen aufeinander, werden Argumente ausgetauscht. Im Forum kann ein „Versuchsballon“ gestartet werden, der als Quasiexperiment zur Erfassung von Reaktionen auf den gedachten Einsatz von politischen Instrumenten dient. Die Exekutive hat darüber hinaus die Möglichkeit aus dem Diskussionsprozess solche Argumente zu extrahieren, die ihr für das weitere eigene Vorgehen geeignet oder relevant erscheinen. Die Ministerialbürokratie wird jedoch dann selbst zur primären Quelle von Politikberatung. Sie übt eine Filterfunktion für die Bereitstellung und Verwendung der Informationen aus¹.

Unter einem Beirat soll im Folgenden ein Gremium verstanden werden, in dessen Mittelpunkt die sachliche und fachliche Beratung einer Institution steht. Ausgangspunkt der Beratung ist in diesem Verständnis die Rat suchende Institution in ihrer subjektiv empfundenen Problemsituation. Während des Beratungsprozesses soll die Institution selbst befähigt werden, Probleme zu analysieren, Lösungsmöglichkeiten zu erkennen und deren Umsetzung zu planen (Albrecht 1987). Der Kommunikationsprozess im Rahmen einer Beratung läuft ideal-

¹ Murswiek (1994: 117) bezieht diese Aussage nur auf die wissenschaftliche Information. Dieser Einschränkung wird hier jedoch nicht gefolgt.

typisch nach folgendem Muster ab. Eine Institution – hier die Exekutive – steht vor einem Problem, das sie nicht oder nur unter großer Unsicherheit lösen kann. Die Institution wendet sich an einen Berater oder an ein Gremium und schildert die Problemlage. Nach Rückfragen, die das Verstehen der Situation widerspiegeln, beginnt auf der gemeinsam geschaffenen Basis die Beratung. Der Berater schildert in der nächsten Stufe seine Problemsicht in Form einer Analyse. Trifft diese auf Zustimmung des Ratsuchenden, geht der Prozess in die eigentliche Beratungsphase über. Im Mittelpunkt stehen unterschiedliche Optionen oder Ratschläge, über die der Ratsuchende nachdenkt und selbständig entscheidet, ob er den Rat annimmt oder verwirft. Die Verantwortung über die Entscheidung und mögliche Konsequenzen trägt der Ratsuchende. In diesem Beratungsverständnis stehen keine Interessen im Vordergrund sondern Fach- und/oder Prozesskenntnisse.

Betrachtet man die Rolle eines idealtypischen Beratungsgremiums im Vergleich zu einem Forum, so sind die Ergebnisse der „Beratungsprozesse“ unterschiedlich. Der klassische Rat wird nach den Kriterien Glaubwürdigkeit, Relevanz und Legitimität beurteilt (vgl. Cash u.a. 2002). Die Information bzw. die vom Berater dargestellten Optionen werden dann wahrgenommen, wenn die Botschaften glaubwürdig erscheinen. Dies kann sich auf die Botschaft selbst aber auch auf den Berater als Person beziehen. Die Information muss für den Ratsuchenden relevant sein, also letztlich eine Frage beantworten oder zur Lösung eines geschilderten Problems beitragen können. Der Rat basiert schließlich auf fundierten Informationen, einem wissenschaftlichen Hintergrund bzw. auf entsprechender Expertise. Die Vorstellung vom neutralen Berater ist allerdings eine Fiktion (Murswiek 1994:104).

Handelt es sich beim „Beratungsgremium“ um ein Forum, einen Raum in dem unterschiedliche Interessen artikuliert werden, ändert sich zwangsläufig der Selektionsmechanismus. Da unterschiedliche Meinungen und Vorstellungen in den Diskussionsprozess einfließen, rückt Glaubwürdigkeit zwangsläufig in den Hintergrund und mit dieser auch die Legitimität. Aus dem Diskussionsprozess werden dann vor allem solche Informationen selektiv übernommen, die für das weitere Vorgehen der Behörde relevant erscheinen und/oder für die eigene Argumentation zweckdienlich sind. Von Relevanz ist dann beispielsweise die Konflikthaftigkeit, die sich aus der Art der Diskussion ableiten lässt. Das Beratungsgremium wird dann zu einem gesellschaftspolitischen Messinstrument, das darüber Auskunft gibt, mit welchen Reaktionen in welcher Intensität auf Programme oder Instrumente reagiert wird.

Idealtypische ergeben sich somit zwei Modelle:

- a. das Forum als Interessenmodell
- b. der Beirat als Beratungsmodell

Für den im Rahmen der Fallstudie zu untersuchenden Beirat stellt sich nun die Frage, welchem idealtypischen Modell dieses Gremium eher entspricht, bzw. welche Mischformen beobachtet werden können.

3 Untersuchungsmethode

Im Rahmen dieses Beitrages wurden sechs Leitfadeninterviews mit Mitgliedern des Obersten Naturschutzbeirats und Vertretern des Ministeriums durchgeführt. Der Schwerpunkt der Befragung wurde dabei auf in den Beirat berufene Wissenschaftler gelegt, da die Sichtweise dieser Gruppe im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen soll. Im Rahmen der Gespräche, die zwischen 28 und 64 Minuten dauerten, wurden folgende Bereiche angesprochen:

1. Wahrnehmung des Beirats, Mitgliedschaft, Berufung in das Gremium
2. Selbsteinschätzung der eigenen Position im Beirat (Sachverständiger, Verbandsvertreter)
3. Beurteilung der Zusammensetzung des Gremiums
4. Rolle der Wissenschaft im Beirat
5. Wahrnehmung des Beratungs-, Informations- oder Konsultationsprozesses
6. Einfluss des Beirats auf die Arbeit des Staatsministeriums
7. Ereignisse
8. Veränderung der rechtlichen Stellung des Gremiums
9. Rolle des Staatsministers, Wahrnehmung und Funktion des Beirats

Die elektronisch aufgezeichneten Interviews wurden in einer ersten Phase abgehört. Zur Analyse wurde ein Kategoriensystem entsprechend der aufgeworfenen Forschungsfragen entwickelt. In der zweiten Auswertungsphase wurden die Aussagen der Befragten den Kategorien zugeordnet und wörtlich transkribiert. Auf eine detaillierte Kennzeichnung der Zitate bei der textlichen Zusammenfassung wurde verzichtet, um eine Identifikation der Gesprächsteilnehmer zu verhindern². Der Autor ist seit 11 Jahren Mitglied des Gremiums. Aufgrund der Pflicht zur Verschwiegenheit werden nur Informationen aus den Interviews verwendet.

4 Das Untersuchungsobjekt: Der Oberste Naturschutzbeirat

Für Bayern lassen sich folgende Formen von Beratungsquellen für die Exekutive im Naturschutzbereich unterscheiden³, wobei der zu untersuchende Oberste Naturschutzbeirat der ersten Gruppe zuzuordnen ist:

- Ressortbezogene Beiräte (Landesplanungsbeirat, Naturschutzbeirat, Nationalparkbeirat, andere Beiräte mit den verschiedensten Bezeichnungen)
- Ad hoc Beratung (Gutachten, Forschungsaufträge, Anhörungen) durch wissenschaftliche Institutionen und freie Gutachterbüros
- Ressort eigene Forschungseinrichtungen (Landesanstalten)

4.1 Die Idee der Naturschutzbeiräte und rechtliche Grundlagen⁴

Die Idee, sich fachlichen Rat für den Bereich des Naturschutzes zu holen, wurde mit der Reform des Bayerischen Naturschutzgesetzes Anfang der 70er Jahre erneut aufgegriffen. Bereits im § 8 des Reichsnaturschutzgesetzes war ein vergleichbares Gremium (Naturschutzstellen) vorgesehen. Diese existierten noch formal, waren jedoch überwiegend nicht mehr aktiv.

Über die Zielsetzung und Zusammensetzung der im Rahmen der Diskussionen zum Naturschutzgesetz Anfang der 70er Jahre neu zu schaffenden Beiräte bestand in Regierung, Verwaltung und Verbänden keine einheitliche Auffassung. Die Meinungsverschiedenheiten zeigten sich auch in der geplanten Form und Intensität der Beteiligung des Beirats an Entscheidungen der Naturschutzbehörden. Im Regierungsentwurf des Naturschutzgesetzes war

² Die Sitzungen des Beirats sind nur in Ausnahmefällen öffentliche Veranstaltungen, die Mitglieder des Beirats sind zur Verschwiegenheit verpflichtet und haben dies auch durch Unterschrift bestätigt. Daher sind auch für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Gremium strenge Maßstäbe des Vertrauens anzusetzen.

³ Die Gliederung erfolgt in Anlehnung an Murswiek (1994:108).

⁴ Als Grundlage für dieses Kapitel dienen die Verordnung über die Naturschutzbeiräte (BaySK 2006) bzw. der Kommentar zum Bayerischen Naturschutzgesetz (Engelhardt u.a. 2006).

vorgesehen, die Naturschutzbeiräte fakultativ einzusetzen. Im Gesetz wurde jedoch die Bildung der Beiräte zwingend vorgeschrieben (Engelhardt u.a. 2006: Rn. 1, Art. 41 Bay-NatSchG). Die fakultative Regelung hätte die Berufung der Naturschutzbeiräte in das Ermessen der jeweiligen Naturschutzbehörde gestellt.

Organisatorisch wurden die Naturschutzbeiräte auf allen Verwaltungsebenen (Kreisverwaltungsbehörde, Regierung, Staatsministerium) eingerichtet. Auf der Ebene der Kreisverwaltung bilden fünf, auf Regierungsebene neun und auf der Ebene des Staatsministeriums 13 Mitglieder den Beirat. Eine Begründung für die gewählte Anzahl findet sich im Kommentar nicht. Es scheint sich der Gedanke eins plus vier je Verwaltungsebene durchgesetzt zu haben.

Die in der Verordnung getroffenen Regelungen weisen eine gewisse Widersprüchlichkeit auf. Steht die fachliche und wissenschaftliche Beratung der Naturschutzbehörden im Vordergrund, so ist diese eher mit einer fakultativen Einrichtung der Beiräte kompatibel. Die Naturschutzbehörde als Rat suchende Institution entscheidet darüber, ob sie ein Gremium für erforderlich hält oder nicht. Steht dagegen die Beteiligung unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen im Vordergrund, so ist eine obligatorische, für alle Naturschutzbehörden verpflichtende Regelung zweckmäßig.

Die Beiräte setzen sich aus sachverständigen Personen auf dem Gebiet des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholung in der freien Natur zusammen. Die Regelung lässt einen großen Interpretationsspielraum offen. Augenscheinlich gab es auch bei der Definition, was unter einem sachverständigen Personenkreis zu verstehen ist, unterschiedliche Auffassungen. Der Gesetzgeber ist der Interpretation von Hofmann (1973: 634) bei der Formulierung der Verordnung über die Naturschutzbeiräte nicht gefolgt. Hofmann forderte, dass in der Verordnung zu den Naturschutzbeiräten eindeutig festgelegt werden sollte, was unter sachverständig zu verstehen ist.

„Als „sachverständig“ im Sinne dieses Gesetzes [Bayerisches Naturschutzgesetz, Anmerkung des Verfassers] können nur solche Personen anerkannt werden, die eine besondere Ausbildung oder Berufserfahrung auf den Gebieten Natur- und Landschaftsschutz sowie Landschaftspflege, Ökologie und Umweltschutz nachweisen können. Fachrichtungen der Wasserwirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft, der Jagd oder Fischerei können für sich genommen hier nicht berücksichtigt werden. Sie sind auf die hierfür vorgesehenen Fachberatungen zu verweisen“ (ebd.).

Vom Gesetzgeber werden in der Verordnung über die Naturschutzbeiräte drei Personengruppen definiert, jedoch keine Ausschlusskriterien formuliert:

- Als erste Gruppe werden Fachleute aus den für Fragen der Ökologie bedeutsamen Grundlagendisziplinen genannt. Beispielsweise werden der Naturschutz, die Landschaftspflege, die Biologie, die Vegetationskunde, die Geologie, die Hydrologie, die Meteorologie und die Geographie genannt. Die Aufzählung der einzelnen Disziplinen weist einen eher zufälligen Charakter auf. In den ersten Beirat wurden ausschließlich Vertreter der vier erstgenannten Disziplinen berufen. Aus der Perspektive der Exekutive, die für die Formulierung der Verordnung zuständig ist, sollten vor allem Sachverständige aus dem Bereich der Naturwissenschaften die Naturschutzbehörde beraten. Genannt wurde in diesem Zusammenhang aber auch der Forst- und Agrarbereich. Der Agrar- und Forstbereich ist dabei nicht wegen der möglichen Auswirkung von Naturschutzmaßnahmen auf einzelne

Land- und Forstwirte berücksichtigt, sondern soll seinen Sachverstand in den Beirat einbringen.

- Als zweiter Personenkreis werden sachverständige Vertreter von Verbänden genannt, die sich satzungsgemäß überwiegend dem Naturschutz, der Landschaftspflege und den Aufgaben der Erholung in freier Natur widmen. Die Einbeziehung dieser Gruppierungen in die geplanten Beiräte entspricht den informellen Zusagen des Ministeriums an die Personen des informellen Gesprächskreises, der im Vorfeld der Gründung des Beirats geschaffen worden war. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass bis zur Gründung des Ministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen 1970 ein großer Teil der praktischen Naturschutzarbeit von einschlägigen Verbänden durchgeführt wurde. Im Vordergrund steht hier weniger die Beratung als vielmehr eine Abstimmung über die Möglichkeiten der Politikimplementation.
- Den geringsten Bestimmungsgehalt weist die Beschreibung des dritten Personenkreises auf. Es sollte sich um Sachverständige handeln, die mit den Aufgaben des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholung in freier Natur befasst sind. Diese sehr allgemeine Definition – die schlichte Befassung mit dem Gegenstand wird als hinreichend definiert – erweitert den potenziellen Personenkreis enorm und schließt Vertreter von solchen Verbänden, die überwiegend Eigentumsinteressen vertreten, nicht aus. Einschränkung findet sich im einschlägigen Kommentar folgende Interpretation (Engelhardt u.a. 2006: Rn.3, Art. 41 BayNatSchG): Voraussetzung für die Bestellung von Verbandsvertretern ist stets der besondere Sachverstand, der Funktionsstatus allein genügt nicht.

Die Definition möglicher Mitglieder der Naturschutzbeiräte lässt somit den Naturschutzbehörden einen weiten Spielraum bei der Entscheidung, welche Vertreter in den Naturschutzbeirat berufen werden sollen. Der Spielraum zeigt, dass in der Regierung über die Zusammensetzung des Gremiums keine Einigkeit bestand. Besonders die Berücksichtigung des dritten Personenkreises widerspricht dem Kommentar zum Naturschutzrecht:

„Erst recht ist der Beirat nicht als Forum für die Argumentation der von den anstehenden Entscheidungen der Naturschutzbehörde eventuell Betroffenen oder Gruppen von Betroffenen gedacht, diese kommen in anderen Verfahrensabschnitten zu Wort“ (Engelhardt u.a. 2006: Rn.2, Art. 41 BayNatSchG).

Die Beiratsmitglieder werden persönlich von der jeweiligen Naturschutzbehörde berufen. Für die Ebene der Kreisverwaltungsbehörden und der Regierung erfolgt jeweils eine Anzeige der zur Berufung vorgesehenen Mitglieder bei der nächst höheren Naturschutzbehörde. Diese kann Vorschläge ablehnen, wenn es sich nicht um sachkundige Personen im Sinne der Verordnung handelt. Die Bestellung oder Berufung – beide Begriffe werden synonym verwendet – erfolgt für einen Zeitraum von fünf Jahren. Scheidet ein Mitglied aus oder wird es wegen schwerer Pflichtverletzung ausgeschlossen, rückt der Stellvertreter nach. Für diesen ist dann ein neuer Stellvertreter zu bestellen.

Die Beiräte verfügen über ein breites Mitwirkungsrecht. Dabei wird den Naturschutzbehörden ein weiter Interpretationsspielraum eingeräumt. So definieren § 9 und § 10 der Verordnung über die Naturschutzbeiräte, in welchen Fällen naturschutzrechtliche Entscheidungen den Beiräten zu unterbreiten sind, ferner solche Fälle, in denen der Beirat beteiligt werden kann oder soll. Die Naturschutzbehörde hat dem Beirat Entscheidungen im Bereich von

Rechtsverordnungen, behördlichen Gestattungen und Einzelanordnungen sowie in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung im Bereich der jeweiligen Naturschutzbehörde zu unterbreiten. Der Beirat kann von der Naturschutzbehörde außerdem in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, mit denen die Naturschutzbehörde nur im Weg der Anhörung befasst ist, beteiligt werden. Die Kann-Bestimmung bezieht sich überwiegend auf Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren. Der Beirat soll von der Naturschutzbehörde bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung beteiligt werden. Der Beirat soll außerdem bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen und Rechtsverordnungen der Staatsregierung beteiligt werden, die das Staatsministerium als oberste Naturschutzbehörde federführend erarbeitet.

Der Beschluss und die Abstimmung im Beirat werden dabei zum zentralen Messinstrument. Weicht der Beschluss des Beirats von der vorgesehenen Entscheidung der Naturschutzbehörde ab, so ist er zu begründen. Die Entscheidung wird auf die nächst höhere Verwaltungsebene verlagert.

Das in § 11 der Verordnung festgelegte Initiativrecht sieht vor, dass die Beiräte jederzeit von sich aus bestimmte Maßnahmen auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Naturschutzbehörde anregen, insbesondere auch Vorschläge zur Unterrichtung der Allgemeinheit über den Naturschutzgedanken unterbreiten können. Wie jedoch mit diesen Vorschlägen zu verfahren ist, ist in der Verordnung nicht geregelt.

Bereits in der Anfangsphase der Einrichtung der Beiräte und der in diesem Zusammenhang formulierten Verordnung trafen zwei grundsätzlich unterschiedliche Vorstellungen über Stellung, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Beiräte aufeinander.

1. Sachverständigenrat

Aus der Perspektive des Gesetzgebers sollten Sachverständige des Naturschutzes und angrenzender Bereiche gemeinsam mit Vertretern von Naturschutzverbänden die Naturschutzbehörden beraten. Dahinter steht die Auffassung, dass vor allem Fachwissen, das der Behörde nicht zur Verfügung steht, eingebracht wird. Die Funktionen des Sachverständigen und des Politikers sind hier deutlich voneinander getrennt. Der Sachverständige stellt nur die Informationen und das technische Wissen zur Verfügung, der Politiker trifft dagegen die Entscheidung (Friedrich 1970: 21; Lendi 2005:205). Der Sachverständigenrat bildet somit den klassischen Beirat.

2. Mitbestimmungsgremium

Struktur, Zuständigkeit und Arbeitsweise des Gremiums, wie dies in der Verordnung letztlich geregelt wurde, deuten darauf hin, dass die Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen geregelt werden sollte. Offensichtlich war es nicht möglich ein Gremium zu installieren, das dem Beratungsmodell folgt. Letztlich resultierte daher ein Gremium, das dem Interessenmodell folgt.

Die Zwitterstellung des Gremiums zwischen rechtstheoretischem Beirat und rechtspraktischem Forum wird auch in Dokumenten des Staatsministeriums deutlich: So werden in einer Pressemitteilung des Staatsministeriums zur konstituierenden Sitzung des Obersten Naturschutzbeirats bei der Beschreibung der Zusammensetzung Wissenschaftler und die Verbände erwähnt, die sich den Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie den Fragen der Erholung in freier Natur widmen. Als Aufgabe wird die wissenschaftliche und fachliche Beratung des Staatsministeriums in den Vordergrund gestellt. Dargestellt wird – und dies widerspricht der Rechtslage – die Verpflichtung zur Beteiligung an der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen (BayMLU 1974).

4.2 Zusammensetzung des ersten Obersten Naturschutzbeirats

Im Vorfeld der Einberufung des ersten Naturschutzbeirats fanden in unregelmäßigen Abständen sog. Verbändegespräche mit Naturschutz- und Tierschutzverbänden statt. Diese können als Vorläuferinstitution des Beirats betrachtet werden. Das Protokoll einer Sitzung im Februar 1973 verweist auf 15 Teilnehmer. Neben klassischen Naturschutzverbänden (Bund Naturschutz, Schutzgemeinschaft Deutscher Wald, Landesbund für Vogelschutz) waren auch zwei Tierschutzvereine, zwei Fischereiverbände, der Jagdverband und auch touristisch orientierte Vereine (Deutscher Alpenverein, Wanderverein) vertreten. Vertreter des Grundeigentums (Waldbesitzerverband, Grundbesitzerverband, Bauernverband) gehörten nicht zu diesem Kreis. Die Gespräche wurden jeweils vom Umweltminister einberufen und geleitet. Wissenschaftler waren an diesen Gesprächen nicht beteiligt.

Es war vorgesehen, den künftigen Landesbeirat überwiegend aus dem „eingeladenen“ Kreis der Verbändegespräche zu rekrutieren. Aus Sitzungsmitschriften lässt sich schließen, dass Berufsverbände, erwähnt wurden Bauernverband, Kiesgrubenbesitzer und Imker, keine ideellen Naturschutzfachverbände sind und daher keinen Vertreter in den künftigen Landesbeirat (und entsprechend auch in die anderen Beiräte) entsenden sollten. Es bestand die Vorstellung, dass sich der Beirat aus Vertretern der klassischen Naturschutzverbände, touristisch orientierten Umweltverbänden und sonstigen Sachverständigen (Wissenschaftlern) zusammensetzen sollte.

Nach Auskunft eines Mitglieds des ersten Naturschutzbeirats kam es im Vorfeld der Besetzung zu intensiven Diskussionen um die Zusammensetzung des Gremiums. Den Verbänden, die Eigentumsinteressen verfolgten, sei es dann gelungen, über entsprechende Kontakte in die Regierungsspitze eine Nominierung gegen den Widerstand des „Umweltministeriums“ durchzusetzen. Diese Aktivitäten haben anscheinend bereits die Formulierung der Verordnung (am 8. Juni 1974 in Kraft getreten) beeinflusst. Der Kreis möglicher Mitglieder wurde erweitert, die Arbeitsweise angepasst.

Im Juli 1974 bat das Staatsministerium um Vorschläge für die Besetzung des Obersten Naturschutzbeirats. Im Verteiler finden sich 12 Verbände, die sich überwiegend den Zielen des Naturschutzes widmen. Der Vergleich dieser Zusammensetzung mit den Teilnehmern des Verbändegesprächs weist auf eine Ausgrenzung der Fischerei- und Jagdverbände hin.

Die konstituierende Sitzung des Naturschutzbeirats beim Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen fand am 13. November 1974 statt. Die klassischen berufständischen Vertretungen (Bauernverband, Waldbesitzerverband) erhielten jeweils einen Sitz mit Stellvertreter. Auch die Jagd- und die Fischereiverbände erhielten Sitze. Somit entfiel knapp ein Drittel der zu vergebenden Sitze auf Verbände, die überwiegend Eigentumsinteressen vertreten oder Nutzerverbände, die in engem Kontakt mit Eigentümern standen. Die größte Gruppe im Naturschutzbeirat stellen Wissenschaftler. Dabei wurden ausschließlich Naturwissenschaftler (als Vertreter der Wissenschaft) ins Gremium berufen. Tabelle 1 zeigt die Teilnehmer an den Verbändegesprächen, die im Verteiler aufgeführten Verbände, die um einen Vorschlag zur Besetzung des Gremiums gebeten wurden, sowie die Zusammensetzung der Naturschutzbeiräte in den Jahren 1974, 1994 und 2004.

Bei der Liste der Organisationen, die in den Beirat berufen wurden, fällt insgesamt auf, dass zwischen den berufenen Verbandvertretern, der Teilnahme am Verbändegespräch und/oder der Berücksichtigung auf der Liste der Verbände, die Vorschläge unterbreiten durften, eine enge Beziehung besteht.

Bei der Verteilung der Sitze seit dem 30-jährigen Bestehen haben sich einige Verschiebungen ergeben. Den größten Zuwachs an Vertretern haben die klassischen Naturschutzverbände (Landesbund für Vogelschutz, Bund Naturschutz) zu verzeichnen. Im konstituierenden Gremium hatten diese Verbände lediglich einen Sitz erhalten, heute sind sie mit zwei Vertretern und jeweiligen Stellvertretern im Naturschutzbeirat aktiv. Der Fischerei-, der Jagd- und Waldbesitzerverband haben jeweils den Stellvertreter aus ihrem Verband verloren. Die in den ersten Naturschutzbeirat berufenen freien Landschaftsarchitekten wurden nach Gründung von Landesvertretungen als Mitglieder dieser Organisationen berufen. Nach Gründung der Allianz-Umweltstiftung erhielt auch diese einen Sitz im Naturschutzbeirat. Der Bedeutung der Medien Rechnung tragend, wurde auch ein Medienvertreter in den 80er Jahren in das Gremium berufen. An der ursprünglichen Zusammensetzung hat sich somit in den letzten 30 Jahren nur wenig verändert. Offensichtlich hat sich die Zusammensetzung aus Sicht des Ministeriums bewährt.

Tabelle 1: Teilnehmer an den Verbändegesprächen (VG), Liste der Organisationen, die aufgerufen wurden einen Sachverständigen zu benennen (LO) und Zusammensetzung des Obersten Naturschutzbeirats in den Jahren 1974, 1994 und 2004.

Organisation	VG	LO	Zusammensetzung		
			1974	1994	2004
Wissenschaftler*	/	/	5	7	7
Botanische Gesellschaft	/	1	1	/	/
Gruppe Ökologie	/	1	/	/	/
Bauernverband	/	/	2	2	2
Waldbesitzerverband	/	/	2	1	1
Landesjagdverband	1	/	2	1	1
Wildland GmbH	1	/	/	/	/
Landesfischereiverband	1	/	1	1	1
Bayerische Landesfischereivereinigung	1	/	1	/	/
Schutzgemeinschaft Deutscher Wald	1	1	1	1	1
Bergwacht	1	1	1	1	1
Gebirgs- und Wandervereine	/	1	1	1	1
Deutscher Alpenverein**	1	1	1	1	1
Verein zum Schutz der Bergwelt**	1	1	/	/	/
Naturfreunde	1	1	1	1	/
Tierschutzverein Bayern	1	1	/	/	/
Tierschutzverein München	1	/	/	/	/
Landschaftsarchitekten	/	/	3	/	/
Landesverband für Gartenbau und Landespflege	1	1	1	1	1
Bund Deutscher Landschaftsarchitekten	/	/	/	2	2
Landschaftspflegeverbände	/	/	/	/	1
Deutscher Naturschutzring	1	/	1	/	/
Bund Naturschutz	1	1	1	2	2
Landesbund für Vogelschutz	1	1	/	2	2
Bayerisches Fernsehen	/	/	/	1	1
Allianzstiftung	/	/	/	1	1

* Im Jahr 1994 waren 5 Vertreter aus Universitäten, 2 aus Fachhochschulen berufen worden. Im Jahr 2004 lag dieses Verhältnis bei 3 zu 4.

** Der Deutsche Alpenverein und der Verein zum Schutz der Bergwelt werden jeweils von einem Mitglied im Beirat vertreten. Beide Vereine schlagen gemeinsam einen Sachverständigen vor.

5 Der Beratungsprozess aus der Perspektive von Mitgliedern des Beirats und des Beratenen – Ergebnisse der Leitfadeninterviews

5.1 Der Weg ins Gremium

Der Weg ins Gremium führt über unterschiedliche Pfade. Ursprünglich vorgesehen war, dass Sachverständige in den Obersten Naturschutzbeirat bestellt oder berufen werden. Die Verbände haben darauf jedoch einen großen Einfluss gewonnen. Sie werden regelmäßig vom Ministerium aufgefordert, Vorschläge zu unterbreiten, wobei die Expertise der jeweiligen Person nachgewiesen werden muss. Die Vorschläge werden in den meisten Fällen berücksichtigt. Die „Berücksichtigung“ reicht so weit, dass sich das Ministerium zumindest in Einzelfällen nicht über die Vorschläge hinwegsetzen kann. Für die Berufung ist somit auch die Machtstellung der Verbände mitentscheidend. Im Gremium sitzen, so die Aussage mehrerer Befragter, auch Personen, die über hohes politisches Gewicht, jedoch nicht im gleichen Maße über Sachverstand in Naturschutzfragen verfügten. Dies liegt daran, dass teilweise innerhalb der Verbände um die Berufung und das damit verbundene Amt gerungen wird. Das deutet darauf hin, dass mit dem Amt auch persönliche Vorteile (Renommee, im Umkreis des Ministers) verbunden sind. Der Kampf um den Zutritt ins Gremium verleiht dem Beirat aus der Perspektive der Verbände politische Relevanz. Es geht auch darum, einen Weg politische Entscheidungen zu beeinflussen, nicht anderen gesellschaftlichen Gruppen zu überlassen.

Als weiterer Weg in das Gremium wurde beschrieben, dass man das Amt vom Vorgänger „übernommen“ oder „geerbt“ habe. Auch der Begriff der „Wahl“ wird in diesem Zusammenhang verwendet. Teilweise fanden im Vorfeld vom Ministerium initiierte Gespräche mit potenziellen Mitgliedern statt. Dabei werde die Person von der Behörde gefragt, ob sie die Aufgabe übernehme. Auch Erwartungen, aktuelle Aspekte des Naturschutzes (Beteiligung, Planung) zu vertreten und aktiv einzubringen wurden formuliert. Das Ministerium gehe gezielt auf einzelne Persönlichkeiten zu. Die Interviews zeigen, dass sich dieses aktive Zugehen vor allem auf die Gruppe der Wissenschaftler bezieht.

5.2 Zusammensetzung des Gremiums

Die Zusammensetzung des Gremiums wird aus Sicht der Befragten als gegeben und praktisch kaum veränderbar angesehen, wobei aber der Beirat als heterogen und unsystematisch besetzt wahrgenommen wird. Die Heterogenität zeigt sich dadurch, dass die Akteure in unterschiedlichen Ecken stünden oder eine Aufteilung in Lager stattfinde. Es gebe klassische Lobbyisten und Interessenvertreter, was die Formulierung von Kompromissen massiv erschwere.

„Hier treffen Vertreter der Verbände auf Sachverständige. Die Vertreter der Verbände müssen nicht sachverständig sein. Ein reines Sachverständigengremium wäre jedoch ein Puristengremium, das keinen Kontakt mit den Menschen hat, das wäre völlig sinnlos. Der Beirat ist ein Forum und das war schon immer so.“

Die geringe Systematik bezieht sich auf die Zusammensetzung des Gremiums. So seien kleine, eher unbedeutende Verbände ebenso vertreten, wie große und bedeutende. Auch seien

Vertreter der Forstwissenschaft Mitglied im Beirat, Vertreter der Agrarwissenschaft dagegen nicht.

Die von den Befragten wahrgenommene Zusammensetzung des Beirats unterscheidet sich deutlich von der tatsächlichen. Die Erzählungen über den Beirat konzentrieren sich auf solche Mitglieder, die an der klassischen Konfliktlinie zwischen Eigentümerinteressen und Naturschutzinteressen argumentieren. In den Erzählungen werden überwiegend die Vertreter des Bauern-, Waldbesitzer- und Grundbesitzerverbandes einerseits, die großen Naturschutzverbände andererseits genannt. Andere Verbände werden dagegen nicht erwähnt. Konflikte innerhalb des Gremiums seien durch die Zusammensetzung vorprogrammiert, so ein Befragter. In den Interviews findet sich auch der Begriff der „Front“ zwischen diesen Lagern oder die Aussage, dass einzelne Gruppierungen ein Gegengewicht bräuchten.

5.3 Funktionen des Naturschutzbeirats aus Sicht der Mitglieder

Grundsätzlich ist der Naturschutzbeirat in den Augen der befragten Mitglieder eine wichtige Institution. Der Beirat ist eine Stimme von außen, die der Verwaltung relevante Sichtweisen zu einem Thema nahe bringe. Man diskutiere über ein Thema und beobachte, ob sich „die Leute daran fest beißen oder nicht“. Das Ministerium habe dadurch die Möglichkeit, bereits im Vorfeld abzuschätzen, mit welchen Reaktionen und mit welcher Heftigkeit auf den Einsatz oder die Modifikation von politischen Instrumenten gerechnet werden müsse. Die zu erwartende Auseinandersetzung werde in einem kleinen Rahmen vorweggenommen. Es gehe um die Einschätzung, was machbar ist, und die Einholung eines Stimmungsbildes. Auch in den Augen der Befragten entspricht das Gremium idealtypisch einem Forum.

Angesprochen auf den Beratungsprozess ergibt sich folgender Kontrast: Man solle innerhalb des Gremiums zwischen denen unterscheiden, die die Beratungstätigkeit tatsächlich ernst nehmen und dies in den Sitzungen auch zum Ausdruck brächten, und denen, die allein fundamentale Verbandspositionen einnehmen. Es gehe in diesem Gremium „nicht nur um fachliche Beratung“.

Die Sitzungen werden als nicht effektiv klassifiziert. Auf die Agenda kämen häufig Themen, die bereits „abgehakt“ seien. Das Gremium legalisiere nur getroffene Entscheidungen. Außerdem würden regelmäßig Themen behandelt, bei denen die Positionen der Akteure bekannt seien. Dennoch müssten alle ihre Meinung „nochmals kundtun“. Dies würde vor allem dann augenfällig, wenn beispielsweise Gesetzesentwürfe diskutiert würden, bei denen das Verbandsanhörungsverfahren bereits durchgeführt worden sei. Es würden dann überwiegend die Verbandspositionen dargestellt, was zu enormen inhaltlichen Redundanzen führe. Damit würden die Positionen der jeweiligen Verbände zumindest innerhalb des Gremiums öffentlich und kleinere Organisationen oder wissenschaftliche Institutionen bekämen die Chance, ihrer Position überhaupt Gehör zu verschaffen. Da sich die Verbandsvertreter mit der jeweils anderen Position auseinandersetzen müssten, gäbe es die Möglichkeit, dass durch die Diskussionen Gedankenprozesse angestoßen werden. Selten kommt es nach der langwierigen Darstellung der unterschiedlichen Perspektiven am Ende doch zu einer Konsenslösung.

Eine sonst nur in Teilen öffentlich ausgetragene Kontroverse um Naturschutzthemen erhält somit einen Raum, in dem vorwiegend die Verbände ihre Positionen darstellen und begründen können. Durch dieses Vorgehen wird ein Forum geschaffen, das den Gedankenaustausch vor allem zwischen den widerstreitenden Interessen ermöglicht. Der Beirat ist ein

institutionalisierter Meinungsaustauschprozess, aus Sicht der meisten Befragten ist dies eine wichtige Aufgabe.

5.4 Einfluss des Gremiums aus der Perspektive des Ministeriums

Die rechtlichen Bestimmungen sehen vor, dass der Beirat frühzeitig in den Entscheidungsprozess eingebunden werden soll. Aus Sicht des Ministeriums sei dies schwierig, da dann bereits im Vorfeld die unterschiedlichsten Meinungen aufeinander trafen, was die Arbeitseffizienz deutlich reduziere. Die Diskussion werde durch eine schriftliche Vorlage maßgeblich erleichtert. Eine strategische Planung sei nur mit einzelnen Vertretern, nicht mit einem derartigen Gremium durchzuführen.

Das Gremium sei aus der Perspektive des Ministeriums immer auch unterstützend tätig gewesen, weil sich gute Kontakte ergeben hätten, die man im Sinne der eigenen Zielvorstellungen einsetzen könne. Da das Ministerium grundsätzlich den Interessenausgleich sehen müsse, könne der Beirat Stimmungsbilder gegenüber zu treffenden Entscheidungen wiedergeben. Konflikte würden dadurch vermieden. Die Entscheidungen des Beirats können zusätzlich in den Ressortabstimmungen symbolische Wirkung entfalten. Diese sei umso stärker, wenn Abstimmungen einstimmig erfolgten. Da unterschiedlichste Interessengruppen im Gremium vertreten seien, habe ein solches Ergebnis einen besonderen Charakter. Andererseits entstünden dadurch auch Konflikte, wenn Voten des Beirats grundsätzlichen Auffassungen anderer Ministerien widersprächen. Die Rolle des Beirats sei somit für das Ministerium ambivalent.

Das Ministerium versucht daher teilweise den Beirat zu beeinflussen. So würden einzelne Mitglieder vor zentralen Entscheidungen (Naturschutzgesetznovellen) im Vorfeld vor den Sitzungen konsultiert, um sie mit der Strategie „des Hauses“ vertraut zu machen und um Unterstützung sowohl im Bereich der Kommunikation als auch im Handeln zu erreichen.

Hier zeigt sich eine Umkehrung der Beratungslogik. Nicht der Beirat versucht das Ministerium in Hinblick auf eine gute Entscheidung zu beeinflussen, sondern das Ministerium den Beirat. Nicht das Ministerium lässt sich überzeugen, sondern der Beirat soll von einer gegebenen Auffassung des Ministeriums überzeugt werden. Die Sitzungen werden daher auch dazu genutzt, als wichtig erachtete Akteure argumentativ für die Interessen des Ministeriums zu gewinnen. Dabei dürfte die zentrale Position der Mitglieder in ihren Verbänden eine wichtige Rolle spielen.

5.5 Aktion oder Reaktion?

Das Gremium treffe sich eher spontan. Absprachen zwischen den Mitgliedern oder die Bildung von strategischen Allianzen seien selten, die Bindungen zwischen den Mitgliedern eher lose, die Stellungnahmen in den Sitzungen in den meisten Fällen spontan. In kritischen Fällen werde ein Arbeitskreis gebildet. Damit sei dann das Thema „vom Tisch“. Ein etwas anderes Bild ergibt sich bei der Durchsicht der Sitzungsprotokolle. Die gebildeten Arbeitskreise, meist paritätisch besetzt, haben häufig konstruktive, zwischen den Interessengruppen abgestimmte Vorschläge vorgelegt, die die Grundlage für richtungweisende Entscheidungen des Ministeriums bildeten.

Der Beirat verfügt über ein breites Initiativrecht. Er kann Sitzungen einberufen, die Tagesordnung bestimmen und auch über den Sprecher des Beirats nach Außen treten. Von diesen Möglichkeiten habe der Beirat nur selten Gebrauch gemacht. Einzelne Tagesordnungspunkte für künftige Sitzungen würden durch das Gremium überwiegend spontan in laufenden Sitzungen gefordert. Die Befragten konnten sich nicht erinnern, dass der Beirat jemals eine Sitzung einberufen habe. Das Initiativrecht und die Möglichkeiten, die der Gesetzgeber dem Beirat eingeräumt hat, werden somit von den Mitgliedern weder erkannt, noch entsprechend umgesetzt.

Aus der Perspektive der Befragten hat der Beirat „immer nur reagiert, nie agiert“. Initiativen würden vom Ministerium als lästige Aktionen empfunden. Auch wird der Eindruck geäußert, dass ein aktives Gestalten des Diskussionsprozesses keinen Effekt habe, da die Entscheidungen keine normative Kraft entfalten könnten. Die befragten Mitglieder äußerten durchgehend, dass von der Möglichkeit, aktiv die Agenda des Beirats zu bestimmen, mehr Gebrauch gemacht werden sollte. Dadurch könne der Beirat eine andere, größere Bedeutung erlangen.

5.6 Minister

Der Oberste Naturschutzbeirat wird in der Regel vom Minister geleitet. Von allen Befragten wird betont, dass von der Person des Ministers die Arbeit des Beirats maßgeblich bestimmt werde. Einzelne Minister hätten den Beirat sehr ernst genommen, brenzlige Themen diskutiert und in Einzelfällen Außentermine anberaumt. Andere Minister hätten sich für den Beirat und dessen Position überhaupt nicht interessiert, hätten „Angst vor Ratgebern“ und zeigten durch ihr Verhalten, dass es sich bei der Sitzung des Beirats um eine Pflichtveranstaltung handeln würde. In den Befragungen ergibt sich ein einheitliches Bild der Einschätzung einzelner Minister-Persönlichkeiten.

5.7 Die Rolle der Wissenschaft

Wissenschaftler stellen eine große Gruppe innerhalb des Gremiums. Sie werden sowohl als Vertreter der Wissenschaft, als auch als Verbandsvertreter berufen. Von den Befragten wird vereinzelt thematisiert, dass Wissenschaftler Verbände im Beirat verträten oder in anderen Gremien als Vertreter anderer Interessenverbände aufträten. Gerade in der angewandten Forstwissenschaft tritt diese Vermischung der Rollen auf, da durch den berufenen Wissenschaftler „die Position der Forstwirtschaft“ vertreten werden soll. Für die befragten Wissenschaftler stellt die Vermischung von Rollen kein Problem dar. Die Berufung erfolge ad personam, die Mitglieder seien daher nicht weisungsgebunden.

Im Laufe der letzten 30 Jahre hat sich ein Wandel in der Zusammensetzung ergeben. Bei der Berufung des ersten Beirats wurden ausschließlich Vertreter der Naturwissenschaften berufen, die an Universitäten tätig waren. Dem eher pragmatischen Ansatz folgend, werden zunehmend Vertreter von Fachhochschulen um ihre Mitarbeit gebeten. Dabei erhalten die planerische Komponente sowie Aspekte der Implementation ein größeres Gewicht. Offensichtlich ist der Bedarf an einer grundlagen- oder forschungsorientierten Beratung im Lauf der Jahre gesunken.

Aus der Perspektive der befragten Mitglieder und des Ministeriums wird die Rolle der Wissenschaft überwiegend darin gesehen, zwischen den Interessengruppen zu vermitteln. Die Wissenschaftler seien eine neutrale Personengruppe, die ausgleichend auf den Diskussionsprozess wirken. Einzelne Mitglieder der Wissenschaftlergruppe werden besonders herausgestellt, weil sie über ein ausgesprochenes Talent zum Ausgleich zwischen den Lagern befähigt seien. Im Vordergrund stehen hier kommunikative Fähigkeiten und erst in zweiter Linie Fachkenntnisse.

Wissenschaftliche Erkenntnisse werden im Rahmen der Diskussionen kaum nachgefragt. Diese werden eher durch Gutachten, Forschungsaufträge oder Expertisen auch von den Vertretern der Wissenschaft eingeholt.

Insgesamt zeigt sich, dass die Wissenschaftler auf das Gremium nur einen geringen Einfluss nehmen. Im Rahmen der Verteilungskämpfe zwischen den Interessengruppen spielt die wissenschaftliche Expertise eine untergeordnete Rolle. In der Erinnerung der Befragten behandeln die meisten Diskussionen diesen Bereich. Durch eine aktivere Gestaltung der Agenda des Beirats bestünde durchaus die Chance für die Wissenschaftler relevante Themenfelder einzubringen und zu diskutieren. Von der Möglichkeit des Wissenstransfers an zahlreiche relevante Interessengruppen wird jedoch kein Gebrauch gemacht.

5.8 Die „Abschaffung“

Mit der Reform des bayerischen Naturschutzgesetzes im Jahr 2005 sollte die Einsetzung der Naturschutzbeiräte nicht mehr obligatorisch sondern fakultativ sein. Die Bestimmung sollte zur politisch gewünschten Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung beitragen. Die Begründung zum Gesetzesentwurf verweist weiterhin darauf, dass die Eigenverantwortlichkeit der Akteure vor Ort gestärkt werden soll. Dort könnte entschieden werden, welche Interessengruppen an naturschutzrechtlichen Entscheidungen mitwirken sollen. Es wurde auch vorgebracht, dass Verbände heute über zahlreiche Möglichkeiten verfügten, ihre Position deutlich zu machen und von daher die obligatorische Einsetzung nicht mehr zweckmäßig sei.

Mit der Beschreibung des Naturschutzbeirats als Forum von Interessenvertretern trifft die Begründung zum Gesetzesentwurf den Kern der Arbeitsweise im Gremium.

Der Naturschutzbeirat hat sich geschlossen gegen dieses Ansinnen gestellt. Vor allem diese Geschlossenheit der Schutz- und Nutzerverbände sei für die Argumentation des Ministeriums, das die Abschaffung selbst nicht wünschte, ausgesprochen wertvoll gewesen. Vom Ansinnen, die Einsetzung der Naturschutzbeiräte fakultativ zu gestalten, wurde Abstand genommen.

5.9 Zusammenfassung

Die Arbeitsweise des Gremiums ist durch die Zusammensetzung weitgehend determiniert. Es werden eher Interessenunterschiede artikuliert, was das Gremium zu einem Forum macht. Ein unüberwindbarer Interessengegensatz durchzieht die Erzählungen der Befragten und dominiert die Erinnerung. Die „Front“ verläuft zwischen Eigentums- und Naturschutzinteressen.

Über die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Gremiums wird nur am Rande diskutiert. Die Arbeitsweise des Gremiums ist überwiegend reaktiv. Positionen werden verdeutlicht, Interessen artikuliert. Fachwissen oder auch wissenschaftliche Expertise spielen eine untergeordnete Rolle. Die Möglichkeiten des Initiativrechtes werden nicht genutzt.

Der symbolische Wert des Gremiums für das Ministerium wurde lediglich in einem Fall erwähnt. Dabei spielt Einstimmigkeit von Beschlüssen eine besondere Rolle, da diese einen breiten Konsens zwischen widerstreitenden Interessen symbolisiert. Aus der Perspektive des Ministeriums geht es auch darum den Beirat zu instrumentalisieren oder auch zu überzeugen. Dadurch dreht sich die Richtung der Beratung um.

Deutlich wird, dass die Zusammensetzung des Beratungsgremiums die Beratungsinhalte und den Beratungsprozess maßgeblich bestimmt. Die Form der Beratung passt sich dann den politischen oder politikfeldbezogenen Strukturen an und nicht umgekehrt (Murswiek 1994:107).

6 Ausblick

Das Ministerium hat sich mit dem Naturschutzbeirat ein Gremium gegeben, das als Forum für unterschiedliche Interessengruppen fungiert. Gegen die ursprüngliche Idee, sich ein Beratungsgremium aus Sachverständigen des Naturschutzes zu geben, wurden bereits 1974 bei der ersten konstituierenden Sitzung aufgrund politischen Drucks Interessenverbände als Mitglieder berufen. Dies entspricht der von der Wissenschaft beschriebenen Verlagerung der politischen Willensbildung in den vorparlamentarischen Bereich. Für den Beirat wurden daher bereits vor seiner Gründung Regeln definiert, die sowohl das Innenverhältnis, als auch das Verhältnis zwischen Beirat und Ministerium festlegen. Die Formen des Beratungsprozesses (unterschiedliche Stufen der Beteiligungspflicht, Abstimmungen, Umgang mit Gegenvoten) erinnern eher an Mitbestimmungsverfahren und weniger an Beratung. Die Stabilität in der Zusammensetzung des Beirats lässt darauf schließen, dass die gewählte Form des Beirats auch heute noch weitgehend den Anforderungen des Ministeriums und der Mitglieder genügt. Im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums hat sich eine eigene Wissenschaftskapazität entwickelt⁵, so dass die Nachfrage nach einer „distanzierten, konsultativen, entscheidungsfernen Beratung“ abgenommen hat (Murswiek 1994:113).

Der Hintergrund der gegenwärtigen Reformen, nämlich der durch die finanziellen Zwänge der Staatshaushalte bedingte Wandel eines regelnden, aktiven Staates hin zu einem aktivierenden Staatsverständnis, bedingt, dass sowohl der einzelne Bürger als auch die privaten Interessenverbände eine stärkere und aktivere Rolle innerhalb politischer Rationalität zu spielen haben. Diejenigen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, die bereits über Erfahrungen in diesem Bereich der Zusammenarbeit verfügen, haben einen gewissen Vorsprung vor anderen Organisationen, die eine solche Zusammenarbeit erst etablieren müssen. Nichtregierungsorganisationen werden innerhalb dieses neuen staatspolitischen Selbstverständnisses größere Gestaltungskraft wahrnehmen und umsetzen müssen. Innerhalb bestehender Beiräte wird somit ihr politischer Einfluss steigen. Dies gilt sowohl für die Programmformulierung als auch die Verpflichtung zur Programmimplementation. Gleichzeitig wird der Einfluss der Verwaltungen sinken. Solange diese jedoch die Themen der Auseinandersetzung bestimmen und der Beirat weiterhin überwiegend reaktiv agiert, bleibt der Einfluss der Verwaltungen erhalten. Neben den traditionellen Instrumenten der Politikumsetzung gewinnen neue Ansätze an Bedeutung, innerhalb derer eine Politikimplementation durch Kooperationen zwischen Staat und Nichtregierungsorganisationen erfolgt. Künftig kann somit auch dem Na-

⁵ Das 2005 im Landesamt für Umwelt aufgegangene Landesamt für Umweltschutz hatte über 450 Mitarbeiter. Es wurde 1972 gegründet

turschutzbeirat eine bedeutendere Rolle zukommen als bisher. Weniger, weil der Staat mehr Rat sucht, sondern weil der Staat aufgrund schwindender Ressourcen mehr Verbündete braucht.

Anzunehmen ist, dass sich die Politik in ihrer Meinungs- und Entscheidungsbildung weit stärker als bislang nichtstaatlichen Interessenvertretern, Verbänden, Experten, Gremien bzw. Aktionsbündnissen o. ä. öffnen wird. Es geht dabei um die Schaffung einer „Plattform“ für die beteiligten oder zu beteiligenden Kräfte, deren Vernetzung und Einbindung in politische Entscheidungsprozesse. Ob diese „Plattformen“ die Form von institutionalisierten Gremien (z.B. Beiräte) oder auf Zeit Projektformen (z.B. Aktionsbündnisse, Gesprächskreise, etc.) einnehmen, hängt von der zu behandelnden politischen Fragestellung ab. Wesentlich ist, dass diese Plattformen weniger zur Austragung von Konflikten oder als Plattform zur Formulierung von politischen Positionen genutzt werden, sondern als Plattform zur Entscheidungsunterstützung und zur Aktivierung von Kräften für die Entscheidungsumsetzung. Der Naturschutzbeirat wird dann daran gemessen werden, inwieweit getroffene Absprachen von den im Gremium beteiligten Akteuren auch tatsächlich umgesetzt werden.

In diesen Gremien kann auch die Wissenschaft eine wichtige Rolle spielen. So bietet sich die Möglichkeit des Wissenstransfers an zentrale Akteure des Umwelt- und Naturschutzes. Dies erfordert jedoch die passive, reaktive Haltung aufzugeben und die Chancen zur Gestaltung des Diskussionsprozesses zu ergreifen.

7 Literatur

- Albrecht, Hartmut (1987): Landwirtschaftliche Beratung: Band 1: Grundlagen und Methoden, Roßdorf: TZ-Verlag.
- BayMLU (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen) (1974): Naturschutzbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen konstituiert, Pressemitteilung vom 13.11.1974.
- BaySK (Bayerische Staatskanzlei) (2006): Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Naturschutzbeiräte. In: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Nr. 4, S. 118-119.
- Cash, David W. / Clark, William C. / Alcock, Frank / Dickson, Nancy / Eckley, Noelle / Jäger, Jill (2002): Saliency, Credibility, Legitimacy and Boundaries: Linking Research, Assessment and Decision Making. Kennedy School of Government Faculty Research Working Paper 02-046. Cambridge.
- Engelhardt, Dieter / Brenner, Walter / Fischer-Hüftle, Peter / Egner, Margit (2006): Naturschutzrecht in Bayern: mit Kommentar zum Bayerischen Naturschutzgesetz. Ergänzungslieferung Nr. 26, München: Rehm.
- Friedrich, Hannes (1970): Staatliche Verwaltung und Wissenschaft: Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie, Frankfurt am Main: Europ. Verl.-Anst.,
- Hofmann, K. (1973): Das neue Bayerische Naturschutzgesetz. In: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 23, S. 630-636.
- Lendi, Martin (2005) Politikberatung, Nachfrage, Resonanz, Alibi, Zürich: vdf, Hochsch.-Verl. an der ETH.
- Murswiek, Axel (1994): Regieren und Politikberatung, Opladen: Leske und Budrich.
- Wolff, Franziska (2004): Staatlichkeit im Wandel: Aspekte kooperativer Umweltpolitik, München : Ökom-Verl.

8 Autoreninformation

Michael Suda, Prof. Dr., Leiter des Lehrstuhls für Forstpolitik und Forstgeschichte der Technischen Universität München, Arbeitsgebiete: Wahrnehmung von Wald und Forstwirtschaft, Waldbesitzer und Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, Implementation von politischen Programmen. *Veröffentlichungen u.a.*: Krott M., Suda M. 2000: Befragung als Methode Sozialforschung in der Forstwissenschaft, Göttingen: Sauerländer; Pretzsch H., Lindner M., Suda M. 2002: German Forest Sector under Global Change, Forstwissenschaftliches Centralblatt, Volume 121, Supplement 1, Blackwell Verlag, Sauer A., Luz F., Suda M., Weiland U. 2005 – Steigerung der Akzeptanz von FFH-Gebieten, Abschlussbericht, BfN-Skripten 144/2005, Kontakt: suda@forst.tu-muenchen.de