VORAUSSETZUNGEN ERFOLGREICHEN NATURSCHUTZES

Individuelle und gesellschaftliche Bedingungen umweltgerechten Verhaltens, ihre Bedeutung für den Naturschutz und die Durchsetzbarkeit seiner Ziele

Stefan Heiland

Die Arbeit wurde als Dissertation von der Technischen Universität München im Juli 1998 angenommen.

Erschienen 1999:
Heiland, Stefan: Voraussetzungen erfolgreichen Naturschutzes: Individuelle und gesellschaftliche Bedingungen umweltgerechten Verhaltens, ihre Bedeutung für den Naturschutz und die Durchsetzbarkeit seiner Ziele.
Ecomed-Verlag, Landsberg/Lech
(Schriftenreihe Angewandter Umweltschutz; ISBN 3-609-68040-7)

VORWORT

Ist von „Naturschutz“ die Rede, denken viele Menschen wohl zuerst an wildlebende Pflanzen und Tiere, an Biotope, Ökosysteme und Landschaften, vielleicht auch noch an Boden, Wasser und Luft; also an nicht-menschliche Lebewesen und „natürliche“ Elemente, Erscheinungen und Systeme. Naturschutz aber hat es ebenso mit Menschen zu tun, denn es sind Menschen, die einerseits am Schutz „der Natur“ Interesse haben, die aber andererseits durch ihr individuelles und kollektives Verhalten zum Aussterben von Arten, zum Verschwinden von Lebensräumen oder zur Anreicherung von Schadstoffen in Boden, Wasser und Luft beitragen. Naturschutz ist daher immer menschliches Handeln, das sich innerhalb bestimmter gesellschaftlicher und politischer Verhältnisse an andere Menschen richtet und diesen Verhaltensänderungen zugunsten „der Natur“ abverlangt.

Dennoch befaßte man sich bisher kaum mit den individuellen und gesellschaftlichen Voraussetzungen der Verwirklichung von Naturschutzzielen. Die „humane und politische Dimension“ des Naturschutzes blieb bisher weitgehend unterbelichtet - sowohl von Seiten des Naturschutzes als auch von Seiten jener Wissenschaftsdisziplinen, die hierzu Beiträge liefern könnten.

Die vorliegende Arbeit soll, geschrieben aus der Sicht eines Landschaftsplaners, einen Beitrag zum Abbau dieses Defizits leisten. Eine solche Absicht führt nun leicht auf Glatteis. Multi- oder Interdisziplinarität werden zwar allenthalben gefordert, wer dies aber versucht, sieht sich schnell dem Vorwurf des Dilettantismus ausgesetzt. Dieser Vorwurf ist nicht unberechtigt, der damit angesprochene Sachverhalt aber unvermeidbar. Disziplinübergreifende Ansätze, die nicht von interdisziplinär zusammengesetzten Arbeitsgruppen, sondern von Einzelnen verfolgt werden, bergen in sich das niemals auszuschließende Risiko, daß wesentliche Theorien, Begriffe und Diskussionen fremder Wissenschaftsdisziplinen nur unzureichend erfaßt werden.

Dieses Risiko habe ich bewußt in Kauf genommen, denn auch die Beschränkung auf die eigene Disziplin kann zu gravierenden Fehlern führen - und zwar mit erheblichen negativen Konsequenzen für Mensch und „Natur“. Durch die Konzentration auf kleinste Realitätsausschnitte innerhalb von geistig, sozial und strukturell voneinander abgeschotteten Handlungsfeldern werden zwar im jeweiligen gesellschaftlichen Teilbereich große Fortschritte erzielt; diese können aber massive negative Nebenwirkungen in anderen gesellschaftlichen Bereichen und in Ökosystemen verursachen. Ob mit Spezialisierungen allein die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft gewährleistet werden kann, ist daher zumindest als fraglich anzusehen.

Dies gilt auch im Naturschutz: Die Beeinflussung individuellen und kollektiven Verhaltens in Richtung „Umweltfreundlichkeit“ wird um so eher gelingen, je mehr man sich Klarheit über diesbezügliche Voraussetzungen, Potentiale und Restriktionen verschafft. Hierfür aber ist die Befassung mit verhaltens- und sozialwissenschaftlichen Befunden und Theorien unerläßlich.

Die Notwendigkeit hierzu sowie der daraus resultierende Nutzen für den Naturschutz sollen im folgenden aufgezeigt werden. Dabei werden aufgrund des derzeitigen Forschungsstandes mehr Fragen aufgeworfen, als gesicherte Antworten gegeben werden können. Sollten die Fragen und die als Hypothesen zu verstehenden Antworten zu einem Diskussionsprozeß beitragen, der die „humane und politische Dimension“ des Naturschutzes aus ihrem

bisherigen Schattendasein holt und zu neuen Erkenntnissen führt, hätte diese Arbeit ihren Zweck erfüllt.

Ein Buch wie dieses kann, auch um die angesprochenen Risiken möglichst gering zu halten, nicht ohne vielfältige Mithilfe anderer Menschen entstehen. Hierfür möchte ich recht herzlich danken:

den Prüfern meiner Dissertation, Herrn Prof. em. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Haber, Herrn Prof. Dr. Ludwig Trepl (beide Lehrstuhl für Landschaftsökologie, TU München-Weihenstephan) und Frau Prof. Dr. Lenelis Kruse (Fernuniversität Hagen, Schwerpunkt „Ökologische Psychologie“) für Unterstützung, Anregung und Kritik,

Herrn Prof. Dr. Joseph Huber (Institut für Soziologie, Universität Halle-Wittenberg) und Herrn PD Dr. Karl-Werner Brand (Münchner Projektgruppe für Sozialforschung) für die Durchsicht der Kapitel 3 und 5,

allen Kollegen, Bekannten und Freunden, die Teile des Manuskriptes lasen und durch Kritik und Hinweise wertvolle Anregungen gaben,

allen Personen, die sich zur Beantwortung von Fragen bereit erklärten und Unterlagen zur Verfügung stellten,

der Schweisfurth-Stiftung, München für die finanzielle Unterstützung,

sowie all jenen, die mich in den letzten Jahren durch Zuspruch und Aufmunterung sowie die Bereitschaft zuzuhören oder einfach nur da zu sein, unterstützt haben. Dieser Dank gilt neben manch guten Freunden und Freundinnen meinen Eltern und in besonderer Weise meiner Frau Elke. Sie hat die, vor allem in der Endphase einer solchen Arbeit bekanntermaßen auftretenden Verhaltensabsonderlichkeiten mit Geduld und Verständnis ertragen, stand mir in vielerlei Hinsicht zur Seite und entlastete mich von den profanen, aber deshalb nicht weniger wichtigen Erfordernissen des täglichen Lebens. Ihr möchte ich diese Arbeit widmen.

München, im Juli 1998 Stefan Heiland

INHALTSÜBERSICHT

1. Einleitung 1

2. Naturschutz in Deutschland 16

2.1 Zur Bilanz des Naturschutzes: Erfolge, Defizite, Ursachen, Lösungsvorschläge 16

2.2 Akteure und Handlungsfeld des Naturschutzes 25

2.3 Inhaltliche Schwerpunkte und Defizite im Naturschutz 38

2.4 Zusammenfassung und Ausblick 47

3. Naturschutz als Problem zielgerichteter Beeinflussung von Individuen und sozialen Systemen 49

4. Individuen als Adressaten des Naturschutzes 70

4.1 Fragestellung und Aufbau des Kapitels 70

4.2 Umweltgerechtes Verhalten: Potentiale und Restriktionen 71

4.3 Kommunikation und Ansatzpunkte zielgerichteter Beeinflussung individuellen Verhaltens in der Naturschutzpraxis 122

4.4 Werte, Normen, Einstellungen, Moral, Umweltethik 165

5. Soziale Systeme als Handlungsfelder und Adressaten des Naturschutzes - das Beispiel des politischen Funktionssystems und seiner Akteure 178

5.1 Einleitung 178

5.2 Macht und Einfluß als zentrale Kategorien des politischen Funktionssystems 182

5.3 Funktionssystemspezifische Bedingungen von Macht und Einfluß 185

5.4 Akteursspezifische Bedingungen von Macht und Einfluß 213

5.5 Interessenspezifische Bedingungen von Macht und Einfluß 231

5.6 Strategien der Interessendurchsetzung 239

6. Elemente verhaltens- und sozialwissenschaftlich gestützter Naturschutzstrategien 256

6.1 Bedingungen umweltgerechten Verhaltens und der Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen - Zusammenfassende Thesen 256

6.2 Fragenkatalog zur Planung und Analyse von Naturschutzvorhaben 261

6.3 Interdisziplinärer Forschungs- und Handlungsbedarf 289

Zusammenfassung 291

Literaturverzeichnis 295

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort I
Inhaltsübersicht III
Inhaltsverzeichnis V
Abkürzungsverzeichnis XI

1. EINLEITUNG 1
1.1 Ausgangspunkt und Fragestellung 1
1.2 Inhaltliche Schwerpunkte 3
1.3 Aufbau der Arbeit und Vorgehensweise 4
1.4 Fallbeispiele aus der Naturschutzpraxis 5
1.4.1 Vorstellung der Fallbeispiele 5
1.4.2 Repräsentativität und Anwendbarkeit der Fallbeispiele 8
1.5 Begriffsklärungen 8
1.5.1 Natur, Umwelt, Naturschutz, Umweltschutz 8
1.5.2 Umweltgerechtes Verhalten, Handeln 13
1.5.3 Umweltbewußtsein 14
1.5.4 Ökologie, ökologisch 15

2. NATURSCHUTZ IN DEUTSCHLAND 16
2.1 Zur Bilanz des Naturschutzes: Erfolge, Defizite, Ursachen, Lösungsvorschläge 16
2.1.1 Entwicklungen im Umwelt- und Naturschutz nach 1945 16
2.1.2 Zur Bewertung der Erfolge von Umwelt- und Naturschutz 18
2.1.3 Zum Zustand von Natur und Landschaft - Materielle Defizite 20
2.1.4 „Erster Analyseschritt“: Ursachen materieller Defizite 21
2.1.4.1 Instrumentelle Defizite 22
2.1.4.2 Forderungen und Lösungsansätze zur Behebung der Defizite 23
2.1.4.3 Fehlende Wirksamkeit der Forderungen und deren Ursachen 24
2.1.5 „Zweiter Analyseschritt“: Ansätze zur Berücksichtigung von Adressaten-interessen sowie verhaltens- und sozialwissenschaftlichen Befunden 24
2.2 Akteure und Handlungsfeld des Naturschutzes 25
2.2.1 Heterogenität des Naturschutzes 25
2.2.1.1 Personelle Heterogenität: Akteure des Naturschutzes 25
2.2.1.2 Inhaltliche Heterogenität 27

2.2.2 Das Handlungsfeld des Naturschutzes ... 30
2.2.2.1 Zielkonkretisierung und Ziel-Mittel-Relation ... 30
2.2.2.2 Typologie umweltgerechten Verhaltens ... 32
2.2.2.3 Adressaten des Naturschutzes ... 34
2.2.2.4 Aufgabenbereiche im Naturschutz ... 34
2.2.2.5 „Vorhabenstypen“ im Naturschutz ... 36
2.2.3 Zusammenfassende Darstellung und Resümee ... 36
2.3 Inhaltliche Schwerpunkte und Defizite im Naturschutz ... 38
2.3.1 Historische Entwicklung ... 38
2.3.2 Aktuelle Situation ... 41
2.4 Zusammenfassung und Ausblick ... 47
3. NATURSCHUTZ ALS PROBLEM ZIELGERICHTETER BEEINFLUSSUNG VON INDIVIDUEN UND SOZIALEN SYSTEMEN ... 49
3.1 Begriffsklärungen ... 49
3.2 Exkurs: Zur Verwendung systemtheoretischer Ansätze ... 53
3.3 Problemstellung ... 55
3.4 Mediale Steuerung: Ein Modell zur zielgerichteten Beeinflussung von Individuen und sozialen Systemen ... 57
3.4.1 Grundbegriffe der Theorie autopoietischer Systeme ... 57
3.4.2 Das Konzept der medialen Steuerung ... 59
3.4.3 Zur Steuerbarkeit selbstreferentieller Systeme ... 61
3.5 Zum Verhältnis von Individuum, Handlungskollektiv und gesellschaftlichem Funktionssystem ... 63
3.6 Konsequenzen für Theorie und Praxis des Naturschutzes ... 66
3.6.1 Berücksichtigung unterschiedlicher Systemebenen ... 66
3.6.2 Kompatibilität von Naturschutzzielen und Systemrationalität der Adressaten und Steuerungsobjekte ... 67
3.6.3 Adressaten als zentraler Faktor der Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen ... 68
3.6.4 Akteure des Naturschutzes als einzige direkte Adressaten eigener Forderungen ... 69
4. INDIVIDUEN ALS ADRESSATEN DES NATURSCHUTZES ... 70
4.1 Fragestellung und Aufbau des Kapitels ... 70
4.2 Umweltgerechtes Verhalten: Potentiale und Restriktionen ... 71
4.2.1 Menschliches Verhalten als Produkt der biologischen und kulturellen Evolution ... 71
4.2.2 Exkurs: Zum Stellenwert biologischer Theorien für die Erklärung menschlichen Verhaltens ... 73

4.2.3 Existenzsicherung und Befriedigung materieller Bedürfnisse 75
4.2.4 Der „Zwang zur Ökonomie“ 77
4.2.4.1 Umweltkomplexität, die Notwendigkeit ihrer Reduktion und die Bildung von Gewohnheiten 77
4.2.4.2 Verhalten unter dem „Zwang zur Ökonomie“ 78
4.2.5 Kognition 81
4.2.5.1 Unvollständigkeit menschlicher Erkenntnis 82
4.2.5.2 Subjektive Wirklichkeiten 84
4.2.5.3 Grenzen der Wahrnehmung 84
4.2.5.4 Grenzen des Denkens 85
4.2.5.5 Auswirkungen kognitiver Grenzen auf die Möglichkeit umweltgerechten Verhaltens 90
4.2.5.6 Auswirkungen kognitiver Grenzen auf Interesse an und Akzeptanz von Umwelt- und Naturschutzzielen 94
4.2.5.7 Auswirkungen kognitiver Grenzen auf Analysen und Strategien im Umwelt- und Naturschutz 96
4.2.5.8 Verhaltensrückmeldungen und sozial vermittelte Wahrnehmung 98
4.2.6 Attribution von Verhalten, Handlungskompetenz und Verantwortung in Abhängigkeit von individuellen Lebensumständen 101
4.2.7 Psychische Mechanismen der Bewältigung von Angst und kognitiver Dissonanz 102
4.2.8 Evolutionär stabile Strategien, soziale Dilemmata und sich selbst erfüllende Prophezeiungen 105
4.2.9 Soziale Rollen 109
4.2.10 Funktionale versus intentionale Erziehung 112
4.2.11 Infrastrukturelle Verhaltensbedingungen 114
4.2.12 „Zentrik“ von Emotion, Kognition und prosozialem Verhalten: Nähe, Betroffenheit, Erfahrbarkeit 115

4.3 Kommunikation und Ansatzpunkte zielgerichteter Beeinflussung individuellen Verhaltens in der Naturschutzpraxis 122

4.3.1 Kommunikation 122
4.3.1.1 Theoretische Grundlagen 122
4.3.1.1.1 Kommunikation als rationaler und emotionaler Prozeß 122
4.3.1.1.2 Akzeptanz 123
4.3.1.1.3 Stereotype und Quasirollen 123
4.3.1.1.4 Reaktanz 124
4.3.1.2 Kommunikationshemmnisse in der Naturschutzpraxis 125
4.3.1.2.1 Kognitiv bedingte Kommunikationshemmnisse 125
4.3.1.2.2 Emotional bedingte Kommunikationshemmnisse 126
4.3.1.2.3 Vermeidung und Abbau kognitiver und emotionaler Kommunikationshemmnisse 129

4.3.1.2.4 Reziprozität von Beziehungen 132
4.3.2 Zielgruppenspezifität 132
4.3.3 Selbstverständnis, Gewohnheiten, Bedürfnisse und Interessen der Adressaten 133
4.3.4 Soziale Einbindung und Anerkennung 138
4.3.5 Soziale Gemeinsamkeiten und soziale Distanz 142
4.3.6 Vermittler und Schlüsselpersonen 145
4.3.7 Umweltwissen 148
4.3.7.1 Faktenwissen 149
4.3.7.2 Handlungswissen 150
4.3.7.3 Wissensvermittlung zur Vermeidung emotional bedingter Kommunikationshemmnisse 150
4.3.7.4 Art der Wissensvermittlung 153
4.3.8 Ästhetisches Empfinden 156
4.3.9 Lustbetonte Motive 158
4.3.10 Verhaltensangebote und Handlungsanreize 160
4.4 Werte, Normen, Einstellungen, Moral, Umweltethik 165
4.4.1 Funktionen von Werten, Normen und Einstellungen 166
4.4.2 Einstellungs-Verhaltens-Diskrepanz 167
4.4.3 Wertewandel 170
4.4.4 Umweltethik und Moral 171
4.4.4.1 Umweltethik und Verhalten 171
4.4.4.2 Moral und Verhalten 173
4.4.4.3 Umweltethik und Verhaltenswissenschaften 175
4.4.5 Resümee 176
5. SOZIALE SYSTEME ALS HANDLUNGSFELDER UND ADRESSATEN DES NATURSCHUTZES - DAS BEISPIEL DES POLITISCHEN FUNKTIONSSYSTEMS UND SEINER AKTEURE 178
5.1 Einleitung 178
5.1.1 Fragestellung 178
5.1.2 Begriffsklärungen 179
5.1.3 Analysekategorien 180
5.1.3.1 Spektrum politischer Akteure 180
5.1.3.2 Politik- bzw. Verwaltungsebenen 180
5.1.3.3 Politikbereiche und Interessen 181
5.2 Macht und Einfluß als zentrale Kategorien des politischen Funktionssystems 182
5.2.1 Begriffsklärungen 182
5.2.2 Bedingungen von Macht und Einfluß - Ein Modell 183

5.3 Funktionssystemspezifische Bedingungen von Macht und Einfluß 185

5.3.1 Steuerungsmedien, Codes und Programme 185
5.3.2 Politik als Prozeß 186
5.3.2.1 Das policy-Zyklus-Modell 186
5.3.2.2 Das Modell des politischen Formenzyklus 187
5.3.2.3 Politische Konjunkturen, „policy-windows“ und situative Gegebenheiten 189
5.3.3 Verteilung von Macht und Einfluß im politischen System 191
5.3.3.1 Verhandlungssysteme 191
5.3.3.2 Politische Ebenen 193
5.3.3.3 Regierung und Verwaltung 195
5.3.3.4 Parlamente 197
5.3.3.5 Politikbereiche und Interessen 199
5.3.3.6 Parteien 200
5.3.3.7 Interessenverbände 201
5.3.3.8 Öffentlichkeit und Bevölkerung 202
5.3.3.9 Beziehungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren 204
5.3.4 Systembedingte Hemmnisse wirksamer Naturschutzpolitik 206
5.3.4.1 Komplexitätsreduktion und Themenselektion 207
5.3.4.2 Sektorale Fragmentierung von Politikfeldern 207
5.3.4.3 Politikverflechtung und Vetopositionen 208
5.3.4.4 Inkrementalismus und Konservativität 210

5.4 Akteursspezifische Bedingungen von Macht und Einfluß 213

5.4.1 Sachinteressen und Eigeninteressen 213
5.4.2 Organisationsstruktur und -grad 220
5.4.2.1 Verwaltung 220
5.4.2.2 Interessenverbände 223
5.4.3 Kollektive Akteure im Spannungsfeld von Handlungsfähigkeit und interner Demokratie 227
5.4.3.1 Die Notwendigkeit von Bürokratisierung und einheitlicher Willensbildung 227
5.4.3.2 Folgen für die interne Steuerbarkeit kollektiver Akteure 228
5.4.3.3 Folgen für die externe Steuerbarkeit kollektiver Akteure 228

5.5 Interessenspezifische Bedingungen von Macht und Einfluß 231

5.5.1 Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessen 231
5.5.2 Politische Anschlußfähigkeit und machtpolitische Relevanz von Interessen 236

5.6 Strategien der Interessendurchsetzung 239

5.6.1 Mobilisierung und Beeinflussung von Öffentlichkeit und Bevölkerung 239

5.6.2 Ausgrenzung konkurrierender Interessen aus dem politischen Prozeß 245

5.6.3 Bündnisse 245

5.6.4 Lobbying 246

5.6.5 Symbolische Aktivitäten 248

5.6.6 Naturschutz zwischen Konfrontation und Kooperation 251

6. ELEMENTE VERHALTENS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICH GESTÜTZTER NATURSCHUTZSTRATEGIEN 256

6.1 Bedingungen umweltgerechten Verhaltens und der Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen - Zusammenfassende Thesen 256

6.2 Fragenkatalog zur Planung und Analyse von Naturschutzvorhaben 261

6.3 Interdisziplinärer Forschungs- und Handlungsbedarf 289

ZUSAMMENFASSUNG 291

LITERATURVERZEICHNIS 295

MÜNDLICHE AUSKÜNFTE 317

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ANL	Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege
BauGB	Baugesetzbuch
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BayStMLU	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMI	Bundesministerium des Inneren
BML	Bundeslandwirtschaftsministerium
BMU	Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bundesumweltministerium)
BN	Bund Naturschutz in Bayern
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNL	Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim BMU
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
DNR	Deutscher Naturschutzring
DRL	Deutscher Rat für Landespflege
ESS	Evolutionär stabile Strategie
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
LANA	Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LBP	Landschaftspflegerischer Begleitplan
LfU	Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg
MEKA	Programm zum „Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich“ des Landes Baden-Württemberg
NABU	Naturschutzbund Deutschland
PLENUM	Projekt des Landes zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt (Baden-Württemberg)
RNG	Reichsnaturschutzgesetz
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
SZ	Süddeutsche Zeitung
TAÖ	Team für angewandte Ökologie
UBA	Umweltbundesamt
UMK	Umweltministerkonferenz
UNB	Untere Naturschutzbehörde
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVS	Umweltverträglichkeitsstudie
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“
WWF	World Wide Fund for Nature

1. EINLEITUNG

1.1 AUSGANGSPUNKT UND FRAGESTELLUNG

In den letzten Jahrzehnten nahmen die **negativen Auswirkungen vieler individueller und gesellschaftlicher Verhaltensweisen auf Natur und Umwelt** - und hierdurch auf psychisches und physisches Wohlbefinden vieler Menschen - erheblich zu[1]. Gleichzeitig stieg aber auch das Wissen über diese Probleme. Das „Umweltbewußtsein“ (⇒ 1.5.3)[2] erfaßte, vor allem in den westlichen Industrieländern, breite Bevölkerungsschichten sowie Akteure in Politik und Wirtschaft. Die Medienberichterstattung zu „Umweltthemen" ist seit den 1970er Jahren stark angestiegen, „Umweltliteratur“ fand teilweise große öffentliche Resonanz. Umweltschutz gelangte in den Rang eines eigenen Politikfeldes, Bürgerinitiativen und Umweltverbände erhielten Zulauf, und mit den GRÜNEN konnte sich in Deutschland eine Partei in den Parlamenten etablieren, die in besonderer Weise mit Umweltschutz in Verbindung gebracht wird. Die Lösung von Umweltproblemen wurde von der Bevölkerung der Bundesrepublik, vor allem in den 1980er Jahren, stets als besonders dringliche Aufgabe betrachtet[3].

Politisch versuchte man, Umweltprobleme durch eine Vielzahl rechtlicher, organisatorischer und administrativer Initiativen und Veränderungen auf nationaler und internationaler Ebene zu bewältigen. Viele Bürger leisteten durch eigenes Engagement einen Beitrag zu Umwelt- und Naturschutz; z.B. durch Änderungen individuellen Konsumverhaltens, durch Aktivitäten in Umweltverbänden oder durch Aufklärung der Öffentlichkeit und Einflußnahme auf politische Entscheidungen. Auch in unternehmerischen Entscheidungen gewannen Umweltschutzaspekte zunehmende Bedeutung. Eine Bewertung des Erfolges bzw. Mißerfolges dieser Bemühungen ist allerdings nicht ohne weiteres möglich.

Die Arbeit geht davon aus, daß, trotz unzweifelhafter Erfolge in Teilbereichen, ein umfassender individueller und gesellschaftlicher Wandel im Umgang mit der natürlichen Umwelt national wie international bisher ausblieb, und daß dies in besonderer Weise für den Naturschutz gilt (⇒ 2.1.2). Mögen Umwelt- und Naturschutz auch prinzipiell hohe Zustimmung erhalten, so treffen sie doch nach wie vor häufig auf Ablehnung, sobald sie konkrete Verhaltensänderungen erfordern. Umweltbewußtsein zieht oft kein entsprechendes individuelles und gesellschaftliches Verhalten nach sich (⇒ 4.4.2).

Dies liegt vor allem am häufig auftretenden Konflikt zwischen den Zielen von Umwelt- und Naturschutz sowie anderen Interessen. Bezüglich dieses **Spannungsfeldes zwischen Umwelt- und Naturschutz sowie konkurrierenden Interessen** liegt den kommenden Ausführungen folgende Prämisse zugrunde: Eine Verbesserung des gesellschaftlichen Stellenwertes von Umwelt- und Naturschutz und der Durchsetzbarkeit seiner Ziele in Interessenskonflikten ist aufgrund nach wie vor bestehender Defizite notwendig und

---

1 Dies soll hier nicht im einzelnen begründet werden, es sei auf die umfangreiche Literatur verwiesen.

2 Mit dem **Pfeilsymbol „⇒“** wird auf spätere Abschnitte verwiesen, in denen auf den jeweils angesprochenen Inhalt ausführlich eingegangen und diesbezügliche Aussagen belegt werden.

3 Brand et al. 1997, Dierkes & Fietkau 1988, Fietkau et al. 1982, Katzenstein 1995a, SRU 1987, 1996. In den 1990er Jahren scheint sich diese Bewertung von Umweltproblemen zwar nicht prinzipiell geändert zu haben, ihre Aktualität und Bedeutung gegenüber anderen, insbesondere wirtschaftlichen, Themen dürfte jedoch gesunken sein. Vgl. Brand et al. 1997, Katzenstein 1995a, Preisendörfer 1996.
Literaturhinweise, die mehr als zwei Quellen umfassen, erfolgen aus Gründen der Lesbarkeit in Fußnoten.

legitimierbar (⇒1.2). Jedoch sind gegenläufige Interessen meist ebenso gut begründbar. Somit ist eine Güterabwägung zwischen gleichermaßen legitimen Zielen vorzunehmen; die daraus resultierende Schwächung von Umwelt- und Naturschutz zeigt sich sowohl individuell als auch gesellschaftlich: Niemand kann sich „vollkommen umweltverträglich" verhalten. Sichtweisen, die auf der einen Seite „den guten Umwelt- und Naturschutz", auf der anderen Seite „die bösen Umweltverschmutzer" lokalisieren, sind daher in der Regel unangemessen.

Vor diesem Hintergrund steht die **Untersuchung von drei Fragenkomplexen** im Mittelpunkt dieser Arbeit:
1. individuelle und gesellschaftliche Bedingungen umweltgerechten Verhaltens
2. deren Auswirkungen auf die Um- und Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen
3. daraus abzuleitende Konsequenzen für Naturschutzstrategien.

Da sich diese Fragenkomplexe nicht auf naturschutzfachliche Inhalte und Anforderungen beziehen (⇒ 2.2.2.4), sondern auf deren Umsetzung durch individuelles und gesellschaftliches Verhalten, sind Antworten nicht von jenen Wissenschaften zu erwarten, die gemeinhin mit Naturschutz in Verbindung gebracht werden - wie insbesondere der Ökologie - sondern vielmehr von den Verhaltens- und Sozialwissenschaften. Unter **Verhaltenswissenschaften** werden hier Wissenschaften wie Verhaltensbiologie und Psychologie verstanden, die sich schwerpunktmäßig mit individuellem Verhalten befassen, unter **Sozialwissenschaften** jene Disziplinen, die sich vornehmlich mit gesellschaftlichen Strukturen und Prozessen auseinandersetzen, wie Soziologie und Politologie. Zwischen Verhaltens- und Sozialwissenschaften bestehen Berührungspunkte und Überschneidungen, verschiedene sozialwissenschaftliche Befunde können für individuelles Verhalten ebenso relevant sein wie verhaltenswissenschaftliche Befunde für kollektives Handeln.

Ziel ist es, die bisher kaum erfolgte **Aufbereitung und Verfügbarmachung verhaltens- und sozialwissenschaftlicher Befunde und Theorien für die Naturschutzpraxis** zumindest ansatzweise zu leisten. Da die relevanten Inhalte und Grundbegriffe dieser Wissenschaften nicht jedem Leser gleichermaßen geläufig sein dürften, müssen sie kurz dargestellt werden, damit Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Arbeit gewährleistet sind. Daher ist es nicht möglich, in jedem Fall sofort „auf den Punkt", sprich auf die Problematik umweltgerechten Verhaltens und konkrete Naturschutzbelange, zu kommen.

Der erste Fragenkomplex - individuelle und gesellschaftliche Bedingungen umweltgerechten Verhaltens - erfordert die Befassung mit wissenschaftlichen Befunden, die sich auf individuelle und gesellschaftliche Strukturen und Prozesse im allgemeinen beziehen und häufig erst in einem zweiten Schritt auf die spezifischere Frage umweltgerechten Verhaltens bezogen werden können. Der zweite Komplex beschäftigt sich mit der Frage, welche Rolle diese Bedingungen umweltgerechten Verhaltens in der Naturschutzpraxis spielen und wie sie sich auf die Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen auswirken. Drittens soll untersucht werden, ob aus diesen Erkenntnissen Konsequenzen für Naturschutzstrategien abgeleitet werden können. Dabei ist aufzuzeigen, welche Verhaltensdeterminanten umweltgerechtes Verhalten unterstützen und welche Hemmnisse umweltgerechten Verhaltens überwunden werden müssen. Damit ist noch nicht gesagt, daß diese Hemmnisse auch überwunden werden können.

Bei der Beantwortung der aufgeworfenen Fragen muß man sich der einander entgegengesetzten **Gefahren von unrealistischen Wunschvorstellungen einerseits, der Kapitulation vor dem Status quo andererseits**, bewußt sein. Einerseits dürfen individuelle und gesellschaftliche Hemmnisse umweltgerechten Verhaltens nicht ignoriert werden, da Strategien ins Leere laufen, die auf Veränderungsmöglichkeiten abzielen, die nicht oder nicht im erwarteten Umfang gegeben sind. Ziele müssen daher so formuliert sein, daß sie in Politik und Gesellschaft eingebracht werden können und dort umsetzbar sind. Andererseits dürfen die Orientierung am Machbaren und der notwendige Pragmatismus nicht zur Kapitulation vor verbesserungswürdigen Zuständen führen. Zwar müssen bestehende Restriktionen umweltgerechten Verhaltens berücksichtigt werden, gleichzeitig ist aber nach Möglichkeiten zu suchen, wie sie überwunden werden können.

Die Behandlung der einzelnen Fragenkomplexe kann nicht in jeweils gleicher Intensität erfolgen. Insbesondere für den zweiten, mehr noch für den dritten Komplex sind bisher nur wenige empirische Daten bzw. verhaltens- und sozialwissenschaftliche Untersuchungen verfügbar. Gesicherte Aussagen sind daher kaum zu treffen. Hieraus folgt erstens, daß das Ziel der Arbeit nicht in einer Hypothesenprüfung bestehen kann, sondern nur in der **Bildung von Hypothesen** über wichtige Einflußfaktoren der Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen. Diese Hypothesen können eine **heuristische Funktion für die Naturschutzpraxis** erfüllen, indem sie Faktoren und Strategien aufzeigen, von denen aufgrund vorliegender Erkenntnisse angenommen werden kann, daß sie sich positiv oder negativ auf die Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen auswirken. Dies ersetzt nicht die fundierte Analyse des Einzelfalles. Zweitens verweist diese Arbeit auf einen **erheblichen Forschungsbedarf** und kann die Basis für Untersuchungen zur Vertiefung einzelner Aspekte sowie zur Bestätigung oder Widerlegung einzelner Hypothesen bilden.

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht individuelles und gesellschaftliches **Verhalten**, denn allein dieses wirkt sich auf die natürliche Umwelt aus. Für die Bewältigung von Umweltproblemen geht es nicht nur um den vielbeschworenen „Bewußtseinswandel“ und um „Umdenken“, sondern wesentlich konkreter um einen **„Verhaltenswandel“**.

1.2 INHALTLICHE SCHWERPUNKTE

Umfang und Komplexität der drei Fragenkomplexe zwingen zu Beschränkungen in mehrerlei Hinsicht: Zwar befaßt sich die Arbeit mit umweltgerechtem Verhalten allgemein, legt dabei aber einen besonderen Schwerpunkt auf die Problematik im **Naturschutz**.

Eine räumliche Eingrenzung erfolgt durch die Konzentration auf **Deutschland**; vereinzelt werden allerdings Erfahrungen aus anderen Staaten herangezogen, sofern sie wesentliche Aspekte zur jeweiligen Fragestellung beitragen. In Kapitel 2 wird vornehmlich auf die „alte“ Bundesrepublik Bezug genommen, da deren politisch-administrative Rahmenbedingungen (von Ausnahmen abgesehen[4]) auch in den neuen Bundesländern gelten (Pilz & Ortwein 1995).

[4] Ausnahmen bilden z.B. die Naturschutzgesetze der neuen Bundesländer, die den Rahmen des Bundesnaturschutzgesetzes z.T. stärker ausfüllen, als jene der alten Bundesländer oder die höhere flächenmößige Bedeutung von Biosphärenreservaten in den neuen Bundesländern.

Inhalt der Arbeit sind ausdrücklich **nicht Darstellung und Diskussion konkreter Naturschutzziele** sowie deren normative und fachliche Begründbarkeit und Richtigkeit. Hierüber gibt es bereits innerhalb des Naturschutzes Auseinandersetzungen und Zielkonflikte (⇒ 2.2.1.2). Es geht nicht um die Frage, *warum welche* Ziele erreicht werden sollen, sondern *wie* diese Ziele, deren Vereinbarkeit, Begründbarkeit und Richtigkeit - in vereinfachender Weise - vorausgesetzt werden, vermittelbar und durchsetzbar sind. Es wird unterstellt, daß Umwelt- und Naturschutz (auch) zur Daseinsvorsorge der Menschen beitragen (vgl. Deixler 1987), und daß Wertfragen zumindest als Minimalkonsens „in dem Sinne als gelöst gelten können, als der Schutz und die Sicherung der Lebensgrundlagen der jetzigen und auch zukünftiger Generationen als nachvollziehbares Ziel legitimierbar sei“ (Gessner & Kaufmann-Hayoz 1995, S. 12). Das Augenmerk ist somit auf **formale Strukturen und Prozesse** gerichtet, die unabhängig von bestimmten fachlichen Inhalten gültig sind, bzw. Zielinhalte nur berücksichtigen, sofern diese selbst eine Determinante ihrer Durchsetzbarkeit darstellen. Es geht also weniger um individuelle, planerisch-methodische, rechtliche, finanzielle, administrative oder politische Defizite, als vielmehr um die dahinterstehenden psychischen und gesellschaftlichen Strukturen und Prozesse.

Die **weitgehende Beschränkung auf die Verhaltens- und Sozialwissenschaften**, namentlich Verhaltensbiologie, Psychologie, Soziologie und Politologie, sowie auf einzelne Aspekte von Erkenntnistheorie und Ethik bedeutet nicht, daß andere Wissenschaften, wie z.B. Rechts-, Wirtschafts- und Geschichtswissenschaft oder Pädagogik, nicht von Bedeutung für die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen wären. Mit individuellem und kollektivem Verhalten sowie mit politischen Prozessen befassen sich jedoch vor allem die hier berücksichtigten Disziplinen. Daher kann davon ausgegangen werden, daß diese von besonderer Relevanz für das Thema dieser Arbeit sind.

1.3 AUFBAU DER ARBEIT UND VORGEHENSWEISE

Will man der Frage nachgehen, warum sich Naturschutzinteressen gesellschaftlich bisher nur unzureichend durchsetzen konnten, ist es nötig, die Charakteristika „des Naturschutzes“ sowie dessen Vorgehensweisen und Handlungsbedingungen näher zu betrachten. Dies geschieht in Kapitel 2. Als zentrale These ergibt sich die Aussage, daß sich die Akteure des Naturschutzes bisher zu wenig mit den Voraussetzungen befaßt haben, unter denen andere Akteure Naturschutzinteressen und -forderungen wahrnehmen, bewerten, verarbeiten und in Verhalten umsetzen können.

In Kapitel 3 wird Naturschutz als Problem der zielgerichteten Beeinflussung von Individuen und sozialen Systemen diskutiert[5]. Es zeigt sich, daß Individuen und soziale Systeme nur sehr eingeschränkt gezielt von außen beeinflußbar sind, und daß Einflußversuche möglichst genaues Wissen über die zu beeinflussenden Menschen und sozialen Systeme voraussetzen.

Dieses Wissen wird in den Kapiteln 4 und 5 zusammengetragen. Kapitel 4 behandelt Individuen, Kapitel 5 soziale Systeme am Beispiel des politischen Funktionssystems und seiner Akteure. Hierfür wurden sowohl Quellen, die sich auf allgemeingültige individuelle und

[5] Als soziale Systeme werden die Gesellschaft und deren Teil- bzw. Funktionssysteme, wie z.B. Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Recht, sowie kollektive Akteure, wie z.B. Familien, Unternehmen, Parteien, und andere Organisationen, verstanden.

gesellschaftliche Verhaltensbedingungen beziehen, als auch Quellen zu speziellen umwelt- und naturschutzrelevanten Fragestellungen ausgewertet. Letztgenannte beziehen sich meist auf Konsum-, Mülltrennungs-, Verkehrs- und Energiesparverhalten oder auf Probleme der Luftreinhaltung, und sind nicht oder nur mittelbar dem Bereich des Naturschutzes im Sinne dieser Arbeit (⇒ 1.5.1) zuzuordnen. Daher müssen viele Befunde erst auf Naturschutzfragen bezogen werden. Dies geschieht zum einen anhand von Plausibilitätskriterien, zum anderen durch Anwendung auf Fallbeispiele.

In Kapitel 6 werden wesentliche Inhalte der vorangegangenen Kapitel thesenhaft zusammengefaßt, ein Fragenkatalog zur Analyse und Planung konkreter Vorhaben in der Praxis vorgestellt und der interdisziplinäre Forschungs- und Handlungsbedarf im Naturschutz in Grundzügen aufgezeigt.

1.4 FALLBEISPIELE AUS DER NATURSCHUTZPRAXIS

Die Bedeutung verhaltens- und sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse für die Naturschutzpraxis soll in den Kapiteln 4 und 5 anhand von Fallbeispielen belegt und veranschaulicht werden. Hierzu werden Theorien und Befunde der Verhaltens - und Sozialwissenschaften mit Berichten aus der Naturschutzpraxis „konfrontiert“.

Die **Auswahl der Fallbeispiele** unterliegt einer Beschränkung: Es können nur solche Praxisfälle herangezogen werden, die hinsichtlich der prozeßbestimmenden psychischen, sozialen und politischen Faktoren analysiert und dokumentiert sind bzw. eine solche Auswertung erlauben. Daher reduziert sich die Zahl der Fallbeispiele erheblich. Solche liegen weder für alle Aufgabenfelder des Naturschutzes, noch für alle auf Naturschutzbelange bezogenen wissenschaftlichen Befunde vor (⇒ 1.4.2). Deshalb ist die Einbeziehung von Fallbeispielen nicht in allen Abschnitten gleichermaßen möglich.

Die Fallbeispiele beruhen in erster Linie auf Literaturauswertungen, daneben auf Mitschriften von Veranstaltungen, bei denen über Erfahrungen mit der Umsetzung von Naturschutzzielen berichtet wurde, in geringem Umfang auch aus der eigenen Praxis. Ein Fallbeispiel wird nicht zusammenhängend dargestellt, sondern die jeweils relevanten Aspekte werden den Abschnitten über die Determinanten individuellen und kollektiven Verhaltens zugeordnet.

1.4.1 Vorstellung der Fallbeispiele

Die Fallbeispiele sind hinsichtlich Fragestellung, Inhalt und Umfang sehr heterogen. Inhaltlich lassen sie sich den nachfolgend genannten Bereichen zuordnen.

a) Akzeptanz von Schutzgebieten in der lokalen Bevölkerung

Hierzu liegen ausführliche Arbeiten über die Nationalparks Bayerischer Wald (Rentsch 1988) und Berchtesgaden (Rentsch et al. 1990), daneben eine kürzere Arbeit über die gescheiterte Planung des Nationalparks Nordschwarzwald (Stoll et al. 1994) vor. Ergänzend wird eine Arbeit über das Naturschutzgebiet Rheindelta in Vorarlberg (Schrauf 1995) herangezogen. Die Texte befassen sich mit den psychischen und sozialen, insbesondere kommunikativen, Ursachen der Akzeptanz bzw. Ablehnung der Schutzgebiete.

b) Durchsetzbarkeit von Naturschutzbelangen in Schutzgebieten

In einer Arbeit von Brahms et al. (1986) über das Naturschutzgebiet „Dauner Maare“ in der Eifel werden rechtliche, planerische und administrative Faktoren untersucht, die zu Defiziten im Naturschutzvollzug führen. Eine Analyse psychischer und sozialer Aspekte erfolgte dabei nicht. Einzelne Aussagen können jedoch daraufhin ausgewertet werden.

c) Umweltbewußtsein und umweltrelevantes Verhalten von Landwirten

Bei den Arbeiten von Bill (1990), Pongratz (1992), Schur (1990) und Ziche & Wörl (1992) handelt es sich um empirische Untersuchungen über umweltrelevante Einstellungen, Handlungsbereitschaften und Verhaltensweisen von Landwirten.

d) Umsetzung von konkreten Naturschutzmaßnahmen in kleineren Gemeinden des ländlichen Raumes im Rahmen unterschiedlicher Verfahren

Die meisten der hierzu vorliegenden Arbeiten knüpfen an die eben genannten Untersuchungen insofern an, als sie die Umsetzung von Naturschutzzielen durch Landwirte zum Inhalt haben. Dabei werden z.T. auch die Rollen weiterer kommunaler Akteure, wie Bürgermeister, Gemeinderäte, Verwaltung, Bürger, Umweltverbände, behandelt.

Die Bedeutung von Kommunikation und Kooperation für Akzeptanz und Umsetzung kommunaler Landschaftspläne wurde von Böttcher & Hürter (1995) in den niedersächsischen Gemeinden Wedemark und Lengede und von Wehner (1996) in den hessischen Kommunen Lindenfels und Hünstetten und in Kirchdorf im Wald in Bayern untersucht.

Von Jüdes (1988) liegt ein kurzer Bericht über ein Forschungsvorhaben „Gemeindenahe Naturschutzarbeit“ vor, die naturschützerisches Handeln in ländlichen Gemeinden am Beispiel von Flurbereinigungsverfahren, der Aktivität von Landschaftswarten sowie des Schutzes von Fledermäusen analysiert.

Die Arbeiten von Kaule et al. (1994) und Luz (1994) sind aus einem Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben des Bundesumweltministeriums (BMU) hervorgegangen, das „Möglichkeiten und Grenzen der Landschaftsplanung zur Durchsetzung einer landschafts- und ressourcenschonenden Landbewirtschaftung“ aufzeigen sollte (Kaule et al. 1994, S. I). Die Untersuchung erfolgte anhand von vier Fallbeispielen zur Flurbereinigung, zur Biotopvernetzung und zur Umsetzung eines Landschaftsplanes in den Gemeinden Marchetsreut, Stephanskirchen (beide Bayern), Herbrechtingen und Sersheim (beide Baden-Württemberg). An diesem Projekt war neben den Fachdisziplinen Landschaftsplanung und Betriebswirtschaft ein Bereich „Akzeptanzforschung“ beteiligt, der die Umsetzungshindernisse der Planungen in den Kommunen und bei Landwirten untersuchte. Zwei Jahre nach Abschluß des Vorhabens wurde eine Erfolgskontrolle der Projekte durchgeführt, deren Ergebnisse in einer Veröffentlichung von Oppermann et al. (1997) dokumentiert sind[6].

Schließlich konnten unveröffentlichte Schlußberichte des „Teams für angewandte Ökologie“ (TAÖ), eines Zusammenschlusses freier Agrarberater, ausgewertet werden. Das TAÖ war an verschiedenen Projekten zur Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen in Bayern beteiligt. Obwohl die Berichte keine Analyse des Verfahrensablaufes enthalten, erlauben sie teilweise eine Auswertung der wirksam werdenden psychischen und sozialen Faktoren und geben

[6] Die Ergebnisse der Akzeptanzforschung sind ausführlich von Luz (1994) dargelegt, in ihren wesentlichen Punkten aber auch in Kaule et al (1994) enthalten. Sie wurden durch die Erfolgskontrolle (Oppermann et al. 1997) durchgehend bestätigt.

darüber hinaus Hinweise für die Praxis. Ergänzt werden die Berichte durch mündliche Auskünfte von Herrn Walter Danner, einem der Agrarberater (Danner 1994, mündl.).

Daneben wird auf mehrere kurze Berichte über umsetzungsorientierte Naturschutzprojekte (ANL 1995, ANL (Hrsg.) 1996, Pröbstl & Frank-Krieger 1996a) sowie auf Mitschriften von Fachveranstaltungen (ANL 1996a,b,c; Pröbstl & Frank-Krieger 1996b) zurückgegriffen.

e) Wirksamkeit staatlicher Förderprogramme

Die Wirksamkeit staatlicher Förderprogramme für die Umsetzung von Naturschutzmaßvorhaben wird in einer Veröffentlichung von Görlitz et al. (1994) untersucht, und zwar anhand des Programms zum „Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich“ (MEKA) des Landes Baden-Württemberg. Durch Transferzahlungen an Landwirte sollen im Rahmen dieses Programms landwirtschaftliche Erträge verringert und umweltschonende Bewirtschaftungsmethoden unterstützt werden[7].

f) Anwendung und Umsetzung der Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG.

Zur Anwendung der Eingriffsregelung existieren mehrere ausführliche Untersuchungen (Böhme et al. 1986, Burmeister 1988, Haber et al. 1991, Hempen et al. 1992, Peters & Ranneberg 1993). Diese beziehen sich vornehmlich auf Defizite der planerischen Inhalte, der personellen, finanziellen oder juristischen Rahmenbedingungen, der administrativen Durchführung sowie der Verwirklichung festgelegter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Die möglichen psychischen, gesellschaftlichen und politischen Ursachen werden dabei höchstens am Rande thematisiert. Zudem liegen keine dokumentierten „Positivbeispiele“ vor. Soweit sich aus den genannten Quellen Hinweise für die hier interessierenden Fragen ableiten lassen, werden sie herangezogen.

g) Entstehung von politischen Programmen, Institutionen und Gesetzen

Mauritz (1995) analysiert am Beispiel Bayerns das Aufgreifen der Belange des Umwelt- und Naturschutzes durch die Politik sowie dessen Ursachen und Folgen. Besonderes Augenmerk wird auf die parlamentarischen und gesellschaftlichen Prozesse und Einflüsse bei der Entstehung des Bayerischen Naturschutzgesetzes und des Bayerischen Landesplanungsgesetzes sowie bei der Errichtung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen (BayStMLU) gelegt.

Müller (1986) behandelt die Frage, welchen Einfluß die Organisationsstruktur der Ministerialverwaltung auf Bundesebene auf Entscheidungsprozesse und Ergebnisse der Umweltpolitik nimmt. Die von Müller in Bezug auf die Schutzgüter Wälder und Artenvielfalt untersuchten Fallstudien stammen aus der Zeit der sozial-liberalen Koalition zwischen 1969 und 1982. Sie beinhalten u.a. die Entstehung des Bundesimmissionsschutzgesetzes, der TA Luft 1974 und deren Novellierungen sowie des BNatSchG und dessen Novellierung von 1982. Zum damaligen Zeitpunkt lagen die Kompetenzen für Umweltschutz beim Bundesinnenministerium (BMI), für Naturschutz beim Bundeslandwirtschaftsministerium (BML). Trotz der 1986 erfolgten Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), besitzen die Müllers Ergebnisse über die Bedeutung von Organisationsstrukturen für die Durchsetzbarkeit von Politikinhalten auch heute noch Relevanz.

[7] Die Analyse von Görlitz et al. (1994) geschieht zum Zwecke der empirischen Verankerung des Konzepts der „Medialen Steuerung“, einer auf soziale Systeme gerichteten politischen Steuerungstheorie (hierzu ausführlich unter 3.4). Als „Nebenprodukt“ lassen sich aber praxisrelevante Hinweise für eine verbesserte Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen ableiten.

1.4.2 Repräsentativität und Anwendbarkeit der Fallbeispiele

Die Zahl der für die Arbeit verwendbaren Fallbeispiele ist aufgrund der Auswahlkriterien im Verhältnis zur „Grundgesamtheit“ aller Aktivitäten im Naturschutz sehr gering. Auch umfassen die Fallbeispiele nicht alle wichtigen Arbeitsfelder und Akteure des Naturschutzes. Sie sind daher **nicht repräsentativ** für alle Aufgabenbereiche im Naturschutz.

In der Mehrzahl der Fallbeispiele geht es um Umsetzung und Akzeptanz von Naturschutzplanungen innerhalb der gegebenen gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Als Akteure des Naturschutzes treten vor allem Mitglieder der Verwaltung, Landschaftsplaner und Agrarberater auf, als Adressaten politische Entscheidungsträger vornehmlich kleinerer Kommunen sowie Landwirte, die als Einzelpersonen relativ autonom über ihre Beteiligung an Naturschutzmaßnahmen entscheiden können. In dem hierdurch abgesteckten Rahmen bietet sich für Umsetzungen von Naturschutzvorhaben der Vorteil relativ geringer Anonymität, guter Überschaubarkeit und guter Möglichkeiten, das Kooperationsprinzip zu verwirklichen (vgl. Schemel et al. 1994, Jüdes 1988). In vielen Fallbeispielen wurden die Finanzmittel zur Verwirklichung der jeweiligen Naturschutzziele aus staatlichen oder kommunalen Haushaltsmitteln aufgebracht. Viele Vorhaben verfügten darüber hinaus als Modell- oder Pilotprojekte über überdurchschnittlich gute finanzielle Möglichkeiten.

Hingegen liegen kaum Fallbeispiele zur Durchsetzbarkeit von Naturschutzanliegen im Zusammenhang mit Planungen anderer Akteure, z.B. im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen oder der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, vor. Fälle aus der Praxis der Naturschutzverbände sind ebenso unterrepräsentiert wie Vorhaben in größeren Kommunen oder Ballungsgebieten sowie Beziehungen zwischen Naturschutz und Landnutzungen wie Fischerei, Kiesabbau, Forstwirtschaft und Wasserbau. Kaum vertreten sind auch Fälle, in denen kollektive Akteure, wie Behörden oder Interessenverbände, Adressaten von Naturschutzforderungen sind. Gleiches gilt für die Naturschutzvorhaben zur Verbesserung rechtlicher, administrativer, finanzieller und politischer Rahmenbedingungen.

Die Anwendbarkeit sozialwissenschaftlicher Befunde für die Naturschutzpraxis wird somit lediglich durch Fallbeispiele aus bestimmten Handlungsfeldern gestützt. Die Befunde lassen daher nicht ohne weiteres Rückschlüsse auf andere Aufgabenbereiche zu, können aber, sofern sie mit generell gültigen verhaltens- und sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen übereinstimmen, als Arbeitshypothesen herangezogen werden.

1.5 BEGRIFFSKLÄRUNGEN

1.5.1 Natur, Umwelt, Naturschutz, Umweltschutz

Natur ist ein Begriff, der im Laufe der europäischen Geistesgeschichte eine Vielzahl von Wandlungen erfuhr (Heiland 1992). Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (1987, S. 121) spricht von einem „hohen Grad der Unbestimmtheit des Begriffsinhaltes von ‘Natur’“. Nach Spaemann (1973) kann dieser Inhalt nur im Rahmen des jeweiligen Kontextes und eines darin enthaltenen Gegenbegriffes zu Natur festgelegt werden. Dieser Gegenbegriff, wie z.B. „Mensch“, „Kultur“, „Stadt“, „Geist“, „Technik“, bezieht sich stets auf Aspekte menschlichen Denkens und Handelns. „Natur“ bezeichnet dann das, was mit dem jeweiligen Gegenbegriff nicht gemeint ist und wird diesem als eigenständige Kategorie

gegenübergestellt. Da viele solcher Gegenbegriffe existieren, kann der Naturbegriff je nach Zusammenhang mit sehr unterschiedlichen Inhalten (und Wertungen) belegt sein. Natur kann zudem als Gesamtheit aller Erscheinungen und Prozesse im Kosmos verstanden werden und beinhaltet dann auch die potentiellen Gegenbegriffe. Jede Definition des Naturbegriffes ist daher nur eine unter vielen möglichen, eine Ableitung des Begriffes Naturschutz aus dem Begriff Natur ist ohne genaue Definition des damit Gemeinten nicht möglich. Entsprechend häufig stellen sich Fragen wie „Was heißt denn schon Natur?“ (Heiland 1994, Schäfer (Hrsg.) 1993) oder „Welche Natur wollen wir schützen?“ (Bayer. Akademie der Wissenschaften (Hrsg.) 1990).

Trotz dieser Schwierigkeiten wird der Begriff Natur in der naturschutzfachlichen Literatur und in den Naturschutzgesetzen häufig verwendet, ohne näher definiert zu werden. Aus den jeweiligen Zusammenhängen läßt sich entnehmen, daß damit, im landläufigen und nicht exakt abgrenzbaren Sinne, die von menschlicher Einwirkung weitgehend unabhängig ablaufenden Prozesse und Erscheinungen, wildlebende Tiere und Pflanzen sowie Boden, Wasser, Luft und Klima und deren Wechselwirkungen gemeint sind. Diesem, nicht unproblematischen Begriffsverständnis kann sich diese Arbeit aufgrund des allgemeinen und naturschutzfachlichen Sprachgebrauchs nicht entziehen. Wo eine genauere Eingrenzung des Naturbegriffs nicht möglich ist, ist Natur daher auch im folgenden in diesem Sinne zu verstehen, wird jedoch meist durch den Begriff „natürliche Umwelt“ ersetzt (s.u.).

Umwelt wird in dieser Arbeit sowohl im Sinne des ökologischen als auch des systemtheoretischen Begriffsverständnisses verwendet. In der **Ökologie** wird unter Umwelt der „funktionale Lebensbereich von Organismen und ihren Gemeinschaften mit der Gesamtheit der auf sie wirkenden Einflüsse“ (ANL & DAF 1994, S. 115)[8] verstanden. Dabei ist die Unterscheidung zwischen „Umgebung“ und „Umwelt“ von Bedeutung (von Uexküll & Kriszat 1933). Während **Umgebung** die Gesamtheit des Raumes, der einen Organismus umgibt bezeichnet - einschließlich aller darin befindlichen Elemente, Beziehungen und Prozesse, beschränkt sich Umwelt auf jene Umgebungsbestandteile, die für den Organismus relevant sind, also auf jene Bestandteile, die den Organismus beeinflussen und/oder vom Organismus beeinflußt werden können (Buchwald & Engelhardt 1978, Haber 1992a). Die Umwelt des Menschen läßt sich daher nicht auf die „natürliche Umwelt“ reduzieren, er ist ebenso von einer gebauten, technischen und sozialen Umwelt umgeben. Als „Bezugspunkte“ von Umwelten kommen in der Ökologie nur Lebewesen in Frage (ebd.), in der **Systemtheorie** hingegen jedes beliebige System (⇒ 3.1). Hier wird Umwelt als das verstanden, was nicht zu einem System gehört, jedoch für dessen Funktionen von Bedeutung ist (Willke 1991). „Für psychische und soziale Systeme[9] steht Umwelt immer als Kürzel für den genaueren Ausdruck ‘relevante Umwelten’. Denn nicht alles außerhalb eines Systems ist für dieses auch von Bedeutung“ (ebd., S. 194). Damit übernimmt die Systemtheorie die Unterscheidung zwischen Umgebung und Umwelt, ohne dies allerdings begrifflich zu explizieren. Wird im folgenden von „Umwelt“ gesprochen, so ist damit je nach Zusammenhang der Umweltbegriff im systemtheoretischen Sinne oder die natürliche Umwelt des Menschen gemeint; dies vor allem in zusammengesetzten Begriffen, wie „Umweltschutz“, „Umweltpolitik“, „umweltgerechtes Verhalten“. Ökologischem und systemtheoretischem Umweltbegriff gemeinsam ist, daß es „die Umwelt“ nicht gibt, sondern immer nur die Umwelt eines bestimmten Organismus bzw. Systems. Die Umwelten

[8] Die zitierte Definition von ANL & DAF (Hrsg. 1994) lautet eigentlich „der räumliche und funktionale Lebensbereich ...“. Da jedoch nicht alle Komponenten des Raumes, der ein System umgibt, für dieses von Bedeutung sind, ist dies irreführend.

[9] Unter „psychischen Systemen“ werden in der Systemtheorie menschliche Individuen bzw. ihre sozial wirksamen Verhaltensäußerungen verstanden (⇒ 3.1).

von Menschen und anderen Lebewesen unterscheiden sich meist erheblich voneinander, ebenso Umwelten verschiedener Menschen. Umweltschutz bezieht sich daher nicht auf eine beliebige Umwelt, sondern immer auf die („natürliche“) Umwelt von Menschen. Dies schließt nicht aus, daß vom Schutze der Umwelt des Menschen andere Arten profitieren - wieder andere allerdings können hiervon auch negativ betroffen sein.

Die Verwendung des Begriffes „**natürliche Umwelt**“ erfolgt, um die mit dem Naturbegriff verbundenen Schwierigkeiten zu umgehen. Obwohl „Natur“ hierdurch auf die Umwelt des Menschen eingeschränkt wird, erscheint dies legitim: All das, was Naturschutz schützen will, ist Teil der Umwelt von Menschen. Anderenfalls könnte es nicht wahrgenommen werden und zum Gegenstand von Schutzbestrebungen werden. Dennoch soll im Rahmen dieser Arbeit die (allerdings diffuse und historisch entstandene, s.u.) Unterscheidung zwischen Umweltschutz und Naturschutz aufgrund der gängigen Begriffsverwendung aufrechterhalten werden.

Den **Naturschutz** als „einheitliches Gebilde“ gibt es ebensowenig wie eine allgemein akzeptierte Definition des Begriffes (Plachter 1995). Auch über seine Ziele und Aufgaben sowie Naturschutzstrategien besteht keine Einigkeit (⇒ 2.2.1.2). Daher ist es sehr vereinfachend, von *dem* Naturschutz zu sprechen. Da sich dies aus sprachlichen Gründen aber oft nicht vermeiden läßt, gilt es, sich der damit vorgenommenen Vereinfachung bewußt zu sein.

Die rechtliche Grundlage des Naturschutzes in Deutschland und damit des Handelns von Naturschutzverwaltungen und anderen Naturschützern, die sich innerhalb gesellschaftlich geregelter Rahmenbedingungen bewegen, bildet das **Bundesnaturschutzgesetz** (BNatSchG). Dieses gebraucht den Begriff Naturschutz stets im Rahmen des Doppelbegriffes „Naturschutz und Landschaftspflege“. Während der „**klassische“ Naturschutz** die Erhaltung und den Schutz von Arten, einzelnen Flächen und besonderen Naturerscheinungen, wie markanten Einzelbäumen oder geologischen Formen, zum Ziel hat[10], betont **Landschaftspflege** den gestaltenden Aspekt: Natur und Landschaft sollen auch genutzt, gestaltet und entwickelt werden[11]. In der Praxis sind Naturschutz und Landschaftspflege jedoch kaum voneinander zu trennen (Erz 1980, Plachter 1991). Daher und in Anlehnung an das BNatSchG wird Naturschutz im folgenden als Kurzform für „Naturschutz und Landschaftspflege“ verwendet (vgl. BNL 1995a, Plachter 1995).

Unter Naturschutz fallen damit alle Tätigkeiten, die gemäß § 1 BNatSchG auf **Schutz, Pflege und Entwicklung** der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, der Tier- und Pflanzenwelt sowie der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft gerichtet sind. Entsprechend dem Gesetzesauftrag und nach weitgehend übereinstimmender fachlicher Auffassung[12] muß Naturschutz heute neben dem Schutz **wildlebender Tier- und Pflanzenarten, ihrer Lebensräume** sowie des **Landschaftsbildes** als „traditionellen Schutzobjekten“, als „komplexer **Naturhaushaltsschutz**“ (SRU 1996, S.

[10] Zu den ersten Schutzgebieten in Deutschland gehörten der Drachenfels im Siebengebirge sowie die Teufelsmauer im Harz.

[11] Daneben wird unter Landschaftspflege auch der praktische Einsatz von Maßnahmen in der Landschaft zur Erhaltung bestimmter Vegetationsformen und Lebensräume verstanden, z.B. die Mahd von Wiesen, die Pflanzung von Hecken usw (vgl. ANL & DAF 1994).

[12] Siehe BfANL 1989, BNL 1995b, Breuste 1994, Hübler 1987, Jedicke 1995, Konold et al. 1997, LANA 1991, Pfadenhauer 1991, 1996, Plachter 1992, UMK & DNR 1996, anders allerdings Trepl 1993.

118; Hervorhebung S.H.) auch die Schutzgüter **Boden, Wasser, Klima, Luft** umfassen[13]. Naturhaushalt ist jedoch ein aus § 1 BNatSchG stammender juristischer Begriff, der wissenschaftlich bisher nur unzureichend ausgefüllt und operationalisiert werden konnte (Ekschmitt et al. 1994, F. Müller 1996). Im folgenden soll unter **Naturhaushalt** das „Wirkungsgefüge aus den naturbedingten abiotischen und biotischen Geofaktoren, Untergrundgesteinen, Verwitterungsdecken mit Böden, Relief, Gewässer, Bodenwasserhaushalt, Klima, Vegetation und Tiere in ihren gegenseitigen Beeinflussungen“ (Marks et al. 1989, zit. bei F. Müller 1996, S. 31) verstanden werden. Naturhaushaltsschutz zielt auf eine „generelle Verringerung der flächendeckenden stofflichen Belastungen von Natur und Landschaft“ sowie auf die „naturschonende Ausrichtung aller für Natur und Landschaft relevanten Nutzungen“ ab (BNL 1995b, S. 51[14], ähnlich BfANL 1989, LANA 1992)[15].

Aber auch Umweltschutz hat neben dem Schutz menschlicher Gesundheit den Schutz von Boden, Wasser, Klima, Luft und eine „generelle Verringerung flächendeckender stofflicher Belastungen“ zum Ziel. Somit stellt sich die Frage nach der **Abgrenzung von Umweltschutz und Naturschutz**, die im Zusammenhang mit der Ausweitung des Naturschutzes auf den gesamten Naturhaushalt bisher kaum gestellt und keiner Klärung zugeführt wurde.

Im folgenden werden die Begriffe Umweltschutz und Naturschutz getrennt verwendet, als Sammelbegriff wird „**Umwelt- und Naturschutz**“ gebraucht. Eindeutig dem **Naturschutz** zuzuordnen sind alle Aufgaben, die sich aus den im BNatSchG geregelten Instrumenten Landschaftsplanung, Eingriffsregelung, Schutzgebietsausweisungen, Arten- und Biotopschutz sowie aus Anforderungen an „Naturschutz und Landschaftspflege“ in anderen Gesetzen, wie dem dem Baugesetzbuch oder dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), ergeben. Ebenso sind alle primär auf den Schutz von Tier- und Pflanzenarten sowie des Landschaftsbildes gerichteten Aktivitäten dem Naturschutz zuzuordnen. Unter **Umweltschutz** fällt der technische Umweltschutz mit den Bereichen Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung und Kernenergiepolitik (vgl. Hartkopf & Bohne 1983).

Häufig bestehen jedoch enge **Zusammenhänge und Überschneidungen zwischen Umweltschutz und Naturschutz**. So können Instrumente des Umweltschutzes (z.B. Gewässerreinhaltung mittels Abwasserreinigung) für die Erreichung spezifischer Naturschutzziele (z.B. Sicherung des Lebensraumes einer Art) entscheidender sein als die Instrumente des Naturschutzes (z.B. die Renaturierung eines Bachlaufes) selbst, so daß eine Maßnahme positive Auswirkungen auf beide Belange haben kann, bzw. eine Maßnahme des Umweltschutzes für die Erreichung von Naturschutzzielen unabdingbar ist oder umgekehrt[16]. Unterschiedliche Abgrenzungen zwischen Umweltschutz und Naturschutz können sich auch ergeben, je nachdem, ob man eine Einteilung anhand verwaltungsorganisatorischer, naturwissenschaftlicher, psychologischer, ethischer oder semantischer Kriterien vornimmt oder ob man eine Maßnahme anhand ihrer Art oder ihrer Wirkung einordnet.

---

[13] Die Begriffe Schutzgut, Schutzobjekt und Naturhaushaltsschutz sind so zu verstehen, daß sie nicht nur den Gedanken des Schutzes, i.S. einer reaktiven Gefahrenabwehr zur Erhaltung des Status quo, beinhalten, sondern ebenso den Gedanken aktiver Pflege und Entwicklung zur Verbesserung gegebener Zustände.

[14] BNL: Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim BMU.

[15] Diese Zitate sind Beispiele für die oben erwähnte relativ unreflektierte und umgangssprachliche Verwendung des Naturbegriffes auch in hochrangigen Naturschutzgremien.

[16] Selbstverständlich bestehen zwischen Umwelt- und Naturschutz, ebenso wie zu anderen Interessen und innerhalb des Naturschutzes selbst, auch Zielkonflikte.

Dies bedingt eine **begriffliche Grauzone zwischen Umweltschutz und Naturschutz**, die sich sowohl im täglichen Gebrauch der Begriffe als auch in der Fachliteratur zeigt (so in den obigen Zitaten des BNL 1995b). Engelhardt (1995) betrachtet die Trennung zwischen Naturschutz und Umweltschutz daher als unsinnig und verhängnisvoll für die Verwirklichung ihrer Ziele und möchte den Umweltschutz als Teilbereich des Naturschutzes verstanden wissen. Eine solche Ausweitung des Naturschutzbegriffes ist jedoch problematisch, da sie sich zu weit vom bisher vorherrschenden (diffusen) Begriffsverständnis von Naturschutz entfernt.

Diese begrifflichen Probleme können hier nicht gelöst werden. *Im Rahmen dieser Arbeit* werden unter Naturschutz all jene Aufgaben subsumiert, die gemäß der obigen Aufzählung eindeutig dem Naturschutz zuordenbar sind und aufgrund **historisch gewachsener Aufgabenverteilungen** von Naturschutzverwaltungen und -verbänden, von Landschaftsplanern und anderen Akteuren des Naturschutzes wahrgenommen werden. Die Schutzgüter des Naturschutzes sind Tier- und Pflanzenarten, ihre Lebensräume, das Landschaftsbild sowie Boden, Wasser, Klima und Luft insofern, als ihr Schutz mit den im BNatSchG geregelten Instrumenten wahrgenommen werden kann.

Naturschutz beinhaltet - wie Umweltschutz bzw. die gesamte Umweltpolitik - sowohl fachlich-sektorale als auch querschnittsorientierte Aufgaben[17]. Unter die **fachlich-sektoralen Aufgaben** fällt die Entwicklung und Durchführung fachlich eigenständiger Zielkonzepte und Maßnahmen, wie z.B. von Biotoppflegemaßnahmen, Pflege- und Entwicklungskonzepten für Naturschutzgebiete oder Aussagen über Gewässerrenaturierungen und Biotopentwicklungen in Landschaftsplänen. **Querschnittsorientierte Aufgaben** ergeben sich daraus, daß sich effizienter Naturschutz nicht als ein Flächenanspruch neben anderen verstehen kann, sondern als generelles Prinzip eines schonenden Umgangs mit der natürlichen Umwelt auf die Gesamtfläche abzielt und somit Anforderungen an andere Landnutzungen formulieren muß[18]. Typische querschnittsorientierte Aufgaben stellen die Aussagen eines Landschaftsplans zu geplanten Baumaßnahmen, die Anwendung der Eingriffsregelung, die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen oder die Erarbeitung von Möglichkeiten umweltgerechter Landbewirtschaftung dar. Auswirkungen auf andere Politikbereiche und Interessen können aber auch von den fachlich-sektoralen Aufgaben ausgehen, etwa wenn für Maßnahmen Flächen benötigt werden, die bisher anderen Nutzungen unterlagen.

Hinsichtlich seiner **gesellschaftspolitischen Einordnung** wird Naturschutz trotz seiner politisch konservativen bis reaktionären Wurzeln (⇒ 2.2.1.2; 2.3.1) nicht als ideologisch festgelegtes Betätigungsfeld verstanden, sondern als weltanschaulich offenes Anliegen.

1.5.2 Umweltgerechtes Verhalten, Handeln

Unter **Verhalten** werden im folgenden alle beobachtbaren Äußerungen und Regungen eines Individuums verstanden (Dorsch 1994). **Handeln** ist ein Verhalten, mit dem ein Individuum einen subjektiven Sinn sowie eine Intention, also das Erreichen eines Ziels, verbindet[19]. Verhalten ist somit der umfassendere Begriff, der sowohl unbewußte als auch bewußte und intendierte Aktivitäten beinhaltet, während sich Handeln auf die letztgenannten beschränkt. In

[17] Baumheier 1993, Feser 1996, Hartkopf & Bohne 1983, Hucke 1994, Kösters 1993, Müller 1986.
[18] BNL 1995b, Erz 1981, 1989, von Haaren 1993, LfU (Hrsg. 1996), Pfadenhauer 1991, Schreiner 1987, SRU 1996.
[19] Dorsch 1994, Kaminski 1990, Gurkenbiehl 1986, Messing 1989.

identischer Weise werden die Begriffe in dieser Arbeit auch für kollektive Akteure (⇒ 3.1) gebraucht, wobei davon auszugehen ist, daß sich deren Verhalten meist als Handeln interpretieren läßt.

Formal ist ein Verhalten dann als **umweltgerecht** zu bezeichnen, wenn es im Rahmen von Verhaltensalternativen diejenige Wahlmöglichkeit darstellt, die die natürliche Umwelt weniger schädigt oder deren Zustand gar verbessert. Synonym werden auch die Begriffe **umweltverträglich** und **umweltfreundlich** verwendet. Dabei wird umweltgerechtes Verhalten nicht nur auf Umweltschutz, sondern ebenso auf Naturschutz bezogen; für „naturgerechtes" Verhalten gibt es keine allgemein übliche Bezeichnung. Als **umweltschädigendes** Verhalten wird umgekehrt die Wahl jener Verhaltensalternative bezeichnet, durch die der Zustand der natürlichen Umwelt stärker als unvermeidbar beeinträchtigt wird. Als **umweltrelevant** werden alle Verhaltensweisen aufgefaßt, die sich auf das Verhältnis des Menschen zur natürlichen Umwelt beziehen, unabhängig davon, ob sie als umweltgerecht oder umweltschädigend zu bewerten sind.

Entscheidendes Kriterium für die Beurteilung einer Verhaltensweise als umweltgerecht oder umweltschädigend ist die **Art der Auswirkungen der Verhaltensweise** auf die natürliche Umwelt, nicht die zugrundeliegende **Verhaltensintention**. Umweltgerechtes Verhalten kann, z.B. aufgrund von Gewohnheiten, unbewußt erfolgen und aus anderen Motiven, z.B. sozialen oder ökonomischen, gezeigt werden. Umgekehrt kann eine Verhaltensweise auch umweltschädigend sein, wenn die betreffende Person glaubt, sie sei umweltfreundlich.

Während der Begriff „umweltgerecht" formal relativ einfach zu definieren ist, besteht bei seiner inhaltlichen Ausfüllung das Problem des **fehlenden „Archimedischen Punktes"**, von dem aus die Angemessenheit umweltrelevanter Entscheidungen und Verhaltensweisen objektiv zu bestimmen wäre[20]. Hier stellt sich im Naturschutz erstens das Problem, daß man sich zur Klärung der Frage, welche „Natur" geschützt werden soll, nicht auf „die Natur" oder einen bestimmten „natürlichen" Ausgangszustand als objektiven Wertmaßstab zur Beurteilung unterschiedlicher Zustände beziehen kann (vgl. Bayer. Akademie der Wissenschaften (Hrsg.) 1990, Lawton 1997). Zweitens sind im konkreten Fall die Auswirkungen alternativer Verhaltensweisen auf die natürliche Umwelt oft nicht genügend bekannt und auch nicht ohne weiteres miteinander vergleichbar. Drittens kann ein bestimmtes Verhalten zwar der Erreichung eines Zieles von Umwelt- und Naturschutz dienen, zugleich aber ein anderes gefährden, so daß umwelt- und naturschutzinterne Zielkonflikte entstehen. Aus diesen Gründen ist die **umweltgerechtere Alternative häufig nicht zweifelsfrei feststellbar** (vgl. Radkau 1996). **Umweltgerechtes Handeln ist damit Handeln unter Unsicherheit** (Beck 1986, Hartkopf & Bohne 1983). Hierin ist bereits eine Ursache für die Schwierigkeiten, sich umweltgerecht zu verhalten, zu sehen.

Diese Unsicherheit sowie Zielkonflikte mit anderen individuellen und gesellschaftlichen Interessen führen in einer demokratischen Gesellschaft dazu, daß umweltgerechtes Verhalten nicht einseitig von den Akteuren des Umwelt- und Naturschutzes oder „von oben" definiert und „verordnet" werden kann. Während allgemein gehaltene Zielsetzungen (z.B. die des § 1 BNatSchG) noch relativ breite Zustimmung erwarten lassen, bedürfen sie zu ihrer Verwirklichung konkreter Teilziele, die aber nicht unmittelbar und zweifelsfrei ableitbar sind: „Naturschutz in Kulturlandschaften bedeutet ... die Entscheidung zwischen mehreren komplexen, zunächst 'gleichwertigen' Entwicklungsoptionen, für die es in der Regel keine

[20] Vgl. Gessner & Kaufmann-Hayoz 1995, Kösters 1993, Plachter 1991.

einfachen und allgemein gültigen Entscheidungskriterien gibt“ (Plachter 1995, S. 222). **Der angestrebte Zustand von Natur und Umwelt ist somit gesellschaftlich zu definieren.** Umwelt- und Naturschutzziele sind daher Gegenstand und Ergebnis fachlicher und gesellschaftlicher Diskussionsprozesse, die immer auch normativ geprägt sind. Bei dieser Diskussion, spätestens jedoch bei der Umsetzung formulierter Ziele, muß allen Bevölkerungsgruppen, besonders solchen, die von Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen direkt betroffen sind, die Möglichkeit zur Beteiligung gegeben werden (vgl. von Haaren 1993). Dabei sind sowohl innerfachliche Zielkonflikte als auch Konflikte mit anderen gesellschaftlichen Interessen zu lösen.

Dennoch kann für viele Verhaltensweisen mit hinreichender Sicherheit angenommen werden, daß sie in Hinblick auf ein konkretes Ziel umweltgerechter als bestehende Alternativen sind. Dies gilt z.B. für Alternativen wie Autofahren - zu Fuß gehen. Will man eine Streuwiese erhalten, ist deren regelmäßige Mahd umweltgerechter als der Verzicht hierauf. Wann und wie oft allerdings zu mähen ist, und warum der Streuwiese der Vorzug vor einer verbuschenden, später mit Wald bedeckten Fläche zu geben ist, sind Fragen, die für Diskussionsprozesse offen sein müssen.

Im folgenden wird unter bewußter Vernachlässigung dieser Problematik eine bereits erfolgte Klärung dessen, was jeweils als umweltgerecht zu bezeichnen ist, vorausgesetzt. Zudem ist die prinzipielle Annahme, daß es im konkreten Fall mit hinreichender Sicherheit zu bestimmende umweltgerechte und umweltschädigende Handlungsalternativen gibt, unabdingbare Voraussetzung dafür, Umwelt- und Naturschutz überhaupt betreiben zu können - selbst wenn Irrtümer nie auszuschließen sind.

1.5.3 Umweltbewußtsein

Umweltbewußtsein wird hier als eine auf die natürliche Umwelt bezogene Einstellung verstanden. **Einstellungen** sind „erlernte, relativ überdauernde Wahrnehmungsorientierungen und Reaktions- bzw. Handlungsbereitschaften; sie sind verhaltenswirksam und dabei ... bewertend auf eine Klasse sozialer Objekte bezogen“ (Stapf 1982, S. 78). Häufig werden drei Komponenten von Einstellungen unterschieden: die kognitive Komponente umfaßt Wissen und rationale Bewertungen, die affektive Komponente umfaßt Betroffenheit und Gefühlsäußerungen, die konative Komponente Verhaltensintentionen (Schahn & Giesinger 1993, Spada 1990). Eckensberger (1976) verweist zusätzlich auf eine normativ-wertende Komponente. Gezeigtes Verhalten ist nicht als Bestandteil von Einstellungen zu sehen. In der psychologischen Literatur und Forschung ist es vielmehr „üblich geworden, nur die Verhaltensabsicht als Teil einer Einstellung zu sehen, das Verhalten selbst auszuklammern und gerade den Bezug zwischen verbal geäußerter Einstellung und manifestem Verhalten zur zentralen Forschungsfrage zu machen“ (ebd., S. 624). Die häufig festzustellende Diskrepanz zwischen geäußerter Einstellung und gezeigtem Verhalten tritt im Umwelt- und Naturschutz besonders deutlich zutage[21].

[21] Vgl. Billig 1995, Diekmann & Preisendörfer 1994, Dierkes & Fietkau 1988, Fietkau 1984, Hartkopf 1987, Kruse 1997a, Roch 1994, Spada 1990, SRU 1987, Tampe-Oloff 1985, Winter 1981, Wortmann et al. 1993.

1.5.4 Ökologie, ökologisch

Die **Ökologie** ist als Teilgebiet der Biologie die Wissenschaft, die sich mit den „Wechselwirkungen zwischen Lebewesen und ihrer belebten und unbelebten Umwelt“ (Klötzli 1983, S. 14) befaßt. Dabei bestehen - von verschiedenen Autoren unterschiedlich gewichtete - Beziehungen zu anderen Naturwissenschaften, aber auch zu den Sozialwissenschaften[22]. Durch die zunehmende Diskussion um Umweltprobleme, das Aufkommen der Ökologiebewegung und der „ökologischen Diskussion“ in den letzten Jahrzehnten erfuhr der Begriff eine Ausweitung, die weit über den Rahmen der Bezeichnung einer Wissenschaft hinausgeht[23] und dabei häufig eine normative Komponente im Sinne einer Verhaltensanforderung annimmt (von Prittwitz 1990).

Im folgenden soll der Begriff „Ökologie“ der Bezeichnung der Wissenschaft vorbehalten bleiben. Anders verhält es sich mit den Bindestrich-Begriffen wie „Ökologiebewegung“ oder „Dorfökologie“ sowie dem Adjektiv „**ökologisch**“ und seiner Verwendung in unterschiedlichen Zusammenhängen, wie „ökologische Krise“, „ökologischer Diskurs“ usw. Die Verselbständigung des Ökologiebegriffes und der daraus resultierende, häufig unreflektierte Gebrauch ist kritisch zu betrachten und zu hinterfragen. Daher werden diesbezügliche Ausdrücke im folgenden soweit möglich durch geeignetere ersetzt. Da sich aus dem Begriff „ökologisch“ noch keine Bewertung ergibt, werden beispielsweise „ökologische Folgen“ durch „Folgen für (bzw. Auswirkungen auf) die natürliche Umwelt“ und „ökologisches Handeln“ durch „umweltgerechtes Handeln“ ersetzt. Andererseits kann sich der Verselbständigung des Ökologiebegriffes niemand vollkommen entziehen. So scheint es wenig sinnvoll, für eingeführte Begriffe wie Ökologiebewegung, ökologischer Landbau oder ökologische Steuerreform neue Begriffe zu suchen, die sich zu Wortungetümen entwickeln würden, wollte man das Gemeinte in wissenschaftlich exakter Weise ausdrücken.

Unter „**ökologischer Krise**“, „**Umweltkrise**“ bzw. „**Umweltproblematik**“ und „**Umweltproblemen**“ verstehe ich die Gesamtheit aller lokalen und globalen Veränderungen der natürlichen Umwelt des Menschen, die in Hinblick auf die Ziele von Umwelt- und Naturschutz negativ bewertet werden. Dabei stellt die „ökologische Krise“ keinen ausschließlich objektiven Tatbestand dar, sondern das Ergebnis eines subjektiv-kognitiven und sozialen Konstruktionsprozesses[24]. Die Begriffe **Umweltdiskussion** und **ökologischer Diskurs** bezeichnen im folgenden die gesellschaftliche Auseinandersetzung über die Umweltproblematik sowie deren Lösungsmöglichkeiten.

---

[22] Vgl. hierzu ANL & DAF 1994, Klötzli 1983, Odum 1980, Odum/Reichholf 1980, SRU 1994.

[23] Vgl. ANL & DAF 1994, Haber 1993c, SRU 1994. Eine aufschlußreiche Zusammenstellung sehr unterschiedlicher Definitionen von „Ökologie“ sowie von Begriffen mit dem Präfix „Öko-“ oder „ökologisch“ aus verschiedensten Lebensbereichen findet sich bei Wali (1995).

[24] Brand et al. 1997, Graumann & Kruse 1990, Poferl et al. 1997.

2. NATURSCHUTZ IN DEUTSCHLAND

2.1 ZUR BILANZ DES NATURSCHUTZES: ERFOLGE, DEFIZITE, URSACHEN, LÖSUNGSVORSCHLÄGE

2.1.1 Entwicklungen im Umwelt- und Naturschutz nach 1945[1]

Obwohl Fragen des Umwelt- und Naturschutzes erst seit den 1970er Jahren eine breitere Öffentlichkeit beschäftigen, reicht der Naturschutzgedanke bis zur Fortschrittskritik der Gegenaufklärung, insbesondere der Romantik, zurück. Vereinzelte Maßnahmen zum Umwelt- und Naturschutz lassen sich, wenn auch die Begriffe noch nicht existierten, bis in die Antike zurückverfolgen[2]. Im Verlauf des gesamten 20. Jahrhunderts sind Umwelt- und Naturschutzaktivitäten mit unterschiedlichen Schwerpunkten und gesellschaftspolitischer Couleur, unterschiedlicher öffentlicher Resonanz und unterschiedlichem Erfolg zu beobachten.

In den 1950er Jahren hatten sich in der Bundesrepublik Abgeordnete von Bundes- und Landtagen in der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft für naturgemäße Wirtschaft (IPA) parteiübergreifend mit Auswirkungen moderner Industriegesellschaften auf die natürliche Umwelt befaßt, ebenso das seit 1954 in mehreren Auflagen erschienene Buch „Ketten für Prometheus?“ von Reinhard Demoll. 1961 zog die SPD mit Kampagnen zum „Blauen Himmel über der Ruhr“ in den Bundestagswahlkampf, wenn auch erfolglos. Im selben Jahr wurde die „Grüne Charta von der Mainau“ als Appell zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen verabschiedet und 1962 der Deutsche Rat für Landespflege (DRL) gegründet. Eine breite gesellschaftliche Wirkung ging von diesen Aktivitäten nicht aus. „Umweltkatastrophen“, wie die Hochwasser in Bayern im Jahr 1954 oder Smogereignisse in London, die 1952 und 1964 zu markant erhöhten Todesraten führten, wurden durch Politik und Bevölkerung mehr oder minder gleichgültig hingenommen (Mauritz 1995). Starke Resonanz erzielte hingegen Rachel Carsons Buch „Der stumme Frühling“ (1962), das auf die Folgen des Pestizideinsatzes in der Landwirtschaft hinwies und schließlich zu einem Verbot von DDT und anderen Pestiziden in den USA führte (von Weizsäcker 1992). In einzelnen umweltrelevanten Regelungsfeldern ergriff auch die Politik in der Bundesrepublik (verbal, institutionell und gesetzgeberisch) die Initiative, so z.B. in der Luft- und Gewässerreinhaltung (Mauritz 1995). Dennoch kam es zunächst zu keiner umfassenden Politisierung und Diskussion von Umweltproblemen. Im Vordergrund stand der Wiederaufbau nach dem Krieg, soziale und wirtschaftliche Themen bestimmten die Politik[3].

Dies änderte sich zu Beginn der 1970er Jahre, als die Begriffe „Umwelt“ und „Umweltschutz“ Eingang in Umgangssprache und öffentliche Diskussion fanden. Das Umweltbewußtsein stieg, Umweltschutz etablierte sich als eigenes Politikfeld. Die Initiative für eine stärkere Hinwendung zu Fragen von Umwelt- und Naturschutz ging zunächst von der Politik aus[4]. Impulse gaben das Europäische Naturschutzjahr 1970 sowie die 1972 nach Stockholm einberufene UN-Umweltkonferenz. 1970 beschloß die Bundesregierung ein Umweltsofortprogramm und 1971 ein Umweltprogramm, das 1976 ergänzt wurde und bis heute die

1 Auf die Geschichte des Naturschutzes bis 1945 wird unter 2.3.1 kurz eingegangen.

2 Allman 1996, Müller 1979, Ponting 1991, Radkau 1996, Weeber 1990, Zirnstein 1996.

3 Brand et al. 1997, Hesse & Ellwein 1992, Pilz & Ortwein 1995.

4 Vgl. zu diesem Absatz Baumheier 1993, Brand et al. 1997, Jörgens 1996, Küppers et al. 1978, Mauritz 1995, Müller 1986, Radkau 1996, Rucht 1993, 1994a, SRU 1996.

Grundprinzipien deutscher Umweltpolitik festlegt. Da sie Politikern ein neues und öffentlichkeitswirksames Profilierungsfeld bot und Zielkonflikte mit anderen Interessen noch nicht aufgebrochen waren, war Umweltpolitik in hohem Maße konsensfähig. Die Berichterstattung der Medien sowie gestiegenes Umweltbewußtsein und entsprechende Aktivitäten der Bevölkerung verstärkten den Druck auf die Politik erst im nachhinein.

Eine Vielzahl neuer Umweltgesetze wurde erlassen, bereits bestehende Regelungen novelliert. Für Umweltfragen zuständige Behörden und Gremien, wie das Umweltbundesamt (UBA) und der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), wurden ins Leben gerufen. In verschiedenen Bundesländern wurden Umweltministerien eingerichtet. Von diesen Aktivitäten profitierte auch der bis dahin fast nur ehrenamtlich getragene Naturschutz, wenngleich deutlich weniger als der technische Umweltschutz. Aufgrund der organisatorischen Aufsplitterung von Umwelt- und Naturschutz innerhalb der Bundesregierung gab es zudem erhebliche Konflikte zwischen beiden Bereichen (⇒ 5.4.1)[5].

1976 löste das Bundesnaturschutzgesetz das Reichsnaturschutzgesetz (RNG) von 1935 ab, das nach dem Zweiten Weltkrieg als Länderrecht fortgegolten hatte[6]. Bemerkenswert sind drei Neuerungen: Die Landschaftsplanung stellt ein neues Instrument des Naturschutzes dar, das sich auf den gesamten unbesiedelten und besiedelten Raum bezieht. Mit der Eingriffsregelung, nach der Verursacher von Eingriffen in Natur und Landschaft zu deren Minimierung, Ausgleich und Ersatz verpflichtet sind, findet das Verursacherprinzip Anwendung im Naturschutz. Drittens werden neben Schutz und Erhaltung nun Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft sowie die Wiederherstellung beeinträchtigter Landschaftsteile in den Zielekatalog des Naturschutzes aufgenommen.

Auf allen administrativen Ebenen vom Bund bis zu den Landkreisen wurden Naturschutzbehörden eingerichtet; Fachbehörden (Wasserwirtschaft, Straßenbau etc.) erhielten eigene Abteilungen für Naturschutz und Landschaftspflege, finanzielle Mittel für den Naturschutz wurden bereitgestellt.

Parallel hierzu stieg das Interesse der Bevölkerung an Umweltfragen; Bürgerinitiativen und neue Umweltverbände wurden gegründet. Diese übten ihrerseits verstärkten Druck auf die Politik aus, da ihnen umweltpolitische Maßnahmen nicht weit genug gingen. Ab 1975 geriet die Umweltpolitik durch die wirtschaftliche Rezession in die Defensive (Müller 1986). Die Standpunkte in der Umweltdebatte polarisierten sich zusehends, wozu die öffentlichkeitswirksamen Auseinandersetzungen um die Nutzung der Kernkraft, vor allem in Wyhl 1975 und in Brokdorf 1976/77, erheblich beitrugen[7]. Teile der Umweltbewegung beschränkten sich nicht mehr auf Umwelt- und Naturschutzforderungen im engeren Sinne, sondern verbanden diese mit system-, wachstums- und industrialismuskritischen Argumenten und Zielen. Die etablierten politischen Akteure reagierten mit Versuchen, die Umweltbewegung zu diskriminieren und zu kriminalisieren, um sie hierdurch aus dem öffentlichen Diskurs auszugrenzen (Brand et al. 1997, von Prittwitz 1990). Hingegen öffneten sich die, nach 1945 schwach gebliebenen, traditionellen Naturschutzverbände, wenn auch in unterschiedlichem Maße, der Umweltbewegung und wurden auf diese Weise in die Polarisierung

[5] Ausführliche Überblicke über die Entwicklung von Umwelt- und Naturschutz in diesem Zeitraum finden sich bei Bechmann 1984, 1989, Küppers et al. 1978, Mauritz 1995, Müller 1986.

[6] Gemäß Grundgesetz unterliegt der Naturschutz der Länderhoheit, das Bundesgesetz ist nur als Rahmengesetz gültig.

[7] Zur Auseinandersetzung um die Kernkraft siehe ausführlich Rucht 1994a.

mit einbezogen[8]. Zu Beginn der 1980er Jahre ging aus den neuen sozialen Bewegungen die Partei der GRÜNEN hervor, die den Schutz von Natur und Umwelt als eines ihrer zentralen Themen betonte. Ab Mitte der 1980er Jahre ebbten die Auseinandersetzungen ab. Die Anliegen von Umwelt- und Naturschutz wurden nun von allen wesentlichen gesellschaftlichen Akteuren zumindest prinzipiell und verbal oder aufgrund strategischer Überlegungen anerkannt, der ökologische Diskurs begann sich zu normalisieren (Brand et al. 1997).

Die Wissenschaften hatten mittlerweile neue naturschutzrelevante Erkenntnisse gewonnen. Die „Roten Listen gefährdeter Tier- und Pflanzenarten" stellen ein Instrument dar, mit dem die Gefährdung bzw. Ausrottung von Arten erfaßt und öffentlich gemacht werden kann und die Ende der 1970er Jahre begonnene Kartierung schutzwürdiger Biotope lieferte eine wichtige Datengrundlage für Planungen des Naturschutzes, auch wenn sie die Erhaltung dieser Biotope nicht sicherstellen und bei Fortschreibungen häufig nur noch deren Zerstörung feststellen kann. Von Bedeutung ist weiter die Entwicklung von Konzepten zu Biotopvernetzung (vgl. u.a. ANL 1986, SRU 1987) und differenzierter Landnutzung (Haber 1971, SRU 1987).

2.1.2 Zur Bewertung der Erfolge von Umwelt- und Naturschutz

Ob und in welchem Maße die Bemühungen für Umwelt- und Naturschutz seit Beginn der 1970er Jahre als erfolgreich bezeichnet werden können, ist nicht in allgemeingültiger Weise zu beurteilen[9]. Erstens fehlen hierfür oft eindeutige Kriterien und Datengrundlagen, zweitens ist zwischen unterschiedlichen Wirkungsbereichen, Wirkungsebenen und Regelungsfeldern zu unterscheiden.

Umwelt- und Naturschutzaktivitäten haben **verschiedene Wirkungsbereiche**: Sie richten sich auf individuelle und kollektive Akteure, auf gesellschaftliche und politische Prozesse und Institutionen und schließlich auf die natürliche Umwelt selbst. Unmittelbar auf die natürliche Umwelt gerichtete Ziele werden im folgenden als **materielle Ziele** bezeichnet. Damit sie erreicht werden können, sind Veränderungen des individuellen und gesellschaftlichen Verhaltens nötig. Diese Veränderungen dienen somit als Mittel oder Instrumente zur Erreichung materieller Ziele und werden daher im folgenden als **instrumentelle Ziele** bezeichnet.

Akteursbezogene und gesellschaftliche Veränderungen vollziehen sich auf **verschiedenen Wirkungsebenen**. Bei individuellen und kollektiven Akteuren lassen sich unter anderem Veränderungen von Einstellungen, Wissensinhalten, verbal geäußerten Überzeugungen und Verhaltensweisen unterscheiden. Institutionell können beispielsweise Gesetze erlassen, administrative Verfahren geändert, neue Behörden geschaffen, Finanzmittel bereitgestellt oder Naturschutzgebiete ausgewiesen werden. Die Veränderungen auf den verschiedenen Ebenen stehen jedoch nicht in unmittelbarer kausaler Verbindung zueinander: aus Erfolgen auf einer Ebene kann nicht ohne weiteres auf Erfolge auf anderen Ebenen geschlossen werden. Ebensowenig ist die Erreichung materieller Ziele durch die Verwirklichung einzelner instrumenteller Ziele gewährleistet.

In der Politikwissenschaft wird daher zwischen mehreren Handlungswirkungen - output, outcome und impact - unterschieden (von Prittwitz 1990). Unter **output** wird die Formulierung

[8] Brand et al. 1997, Rucht 1993, 1994a, SRU 1996.

[9] Vgl. zu diesem Abschnitt auch Bechmann 1984, Erz 1983a, Hansmeyer et al. 1984, Weidner 1988.

und Inkraftsetzung eines politischen Programmes, beispielsweise durch Gesetzes- und Verordnungserlaß, verstanden. **Outcome** bezeichnet die daraus resultierenden institutionellen und verfahrensbezogenen Veränderungen, z.B. die Einstellung von Personal, veränderte Zuständigkeiten oder die Pflicht, bei bestimmten Bauvorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Output und outcome beinhalten die Verwirklichung instrumenteller Ziele. **Impact** beschreibt die Wirksamkeit eines Programmes für die Erreichung materieller Ziele, in unserem Fall also die Auswirkungen auf den Zustand der natürlichen Umwelt.

Umwelt- und Naturschutz bilden kein einheitliches Regelungsfeld, sondern umfassen eine Vielzahl von Problemen, die sich hinsichtlich öffentlicher Aufmerksamkeit, Bewußtseins- und Wissensstand, Handlungsdruck, Handlungsspielraum, Problemstruktur, Akteurskonfiguration, Konfliktintensität und Lösungsansätzen erheblich voneinander unterscheiden und auch untereinander zu Zielkonflikten führen können (Brand et al. 1997, Jänicke 1996).

Eine Bilanz der Erfolge von Umwelt- und Naturschutz ist somit jeweils nur für eine Ebene eines Wirkungsbereiches in einem Regelungsfeld möglich, wenngleich auch hier allgemein akzeptierte Kriterien häufig nicht zur Verfügung stehen. Selbst wenn solche Kritierien vorhanden sind, macht es einen Unterschied, ob man für die Bewertung den Status quo in Beziehung zum Ausgangs- oder zum Zielzustand setzt. Was gegenüber dem Ausgangszustand als beträchtlicher Fortschritt erscheint, kann in Hinblick auf den Zielzustand völlig unzureichend sein. Daß beide Zustände häufig nicht zweifelsfrei zu ermitteln bzw. zu definieren und somit selbst strittig sind, kommt erschwerend hinzu.

Eine generelle Bilanzierung der Umwelt- und Naturschutzpolitik ist somit nicht möglich und „hochgradig abhängig von Status und Perspektive des Akteurs“ (Rucht 1994a, S. 283). Hieraus resultieren **unterschiedliche Bewertungen von Umwelt- und Naturschutz durch verschiedene Akteure**. Während sich z.B. Landwirte und Träger von Bauvorhaben einer Fülle gesetzlicher und anderer Anforderungen des Umwelt- und Naturschutzes ausgesetzt sehen, sehen Naturschützer, daß sie hierdurch oft keinen oder nur geringen Erfolg für die Erhaltung und Verbesserung des Zustandes der natürlichen Umwelt erzielen. Einerseits gewinnen viele Menschen den Eindruck, Umwelt- und Naturschutz griffen mit ihren Restriktionen zunehmend in alle Lebensbereiche ein, andererseits beklagen Naturschützer ihren unzureichenden Einfluß. Da die Einschätzung der einen Seite auf Veränderungen im gesellschaftlichen Bereich, die der anderen Seite auf dem Zustand der natürlichen Umwelt beruht, sind häufig beide, aus der jeweiligen Perspektive betrachtet, gleichermaßen verständlich und „richtig“.

Obwohl sich eine Gesamtbilanzierung von Umwelt- und Naturschutz somit höchstens aus einer Zusammenschau aller „Einzelergebnisse“ ableiten ließe, gründen sich Gesamtbewertungen häufig auf Bewertungen einzelner Teilbereiche. Aus der breiten öffentlichen Umweltdiskussion, der Vielzahl neuer Gesetze und der Schaffung von Umweltbehörden, also aus der Verwirklichung instrumenteller Ziele, zieht Mauritz (1995) den Schluß, daß staatliche Umweltpolitik als sehr erfolgreich zu bezeichnen sei; Voss (1990) folgert aus den gleichen Befunden, daß die meisten Aktivitäten von Umwelt- und Naturschützern jeglicher rationalen Grundlage entbehrten und die öffentliche Meinung kaum der tatsächlichen Umweltsituation entspreche. Der unmittelbare Schluß von unzweifelhaften Erfolgen im politisch-administrativen Bereich auf Verbesserungen der Umweltqualität, auf die beide Autoren kaum Bezug nehmen, ist jedoch nicht zulässig und übersieht die Differenzierung von output, outcome und impact.

Im Naturschutz sind seit den 1970er Jahren **Erfolge in vielen Teilbereichen** erzielt worden. Dies gilt beispielsweise für die Verbreitung von Umweltbewußtsein, die Verbesserung rechtlicher Grundlagen, den Aufbau von Naturschutzbehörden und -gremien, die Bereitstellung von Finanzmitteln oder die Berücksichtigung von Naturschutzbelangen in anderen Politikfeldern und bei flächenbezogenen Planungen und Bauvorhaben. In der öffentlichen Aufmerksamkeit und der Medienberichterstattung bleiben Naturschutzthemen, von einigen Ausnahmen abgesehen, allerdings deutlich hinter den Themen Atomenergie, Chemie, Müll, Klimaentwicklung und Treibhauseffekt, den Fragen ökologischer Modernisierung und des technischen Umweltschutzes sowie hinter der „Katastrophenberichterstattung“ zurück (Brand et al. 1997).

Als entscheidender Maßstab für die Bewertung von Erfolgen und Mißerfolgen im Naturschutz wird im Rahmen dieser Arbeit jedoch der **Zustand der natürlichen Umwelt im Regelungsfeld des Naturschutzes** herangezogen, da sich hierauf letztlich alle Aktivitäten im Naturschutz sowie die Ziele des BNatSchG beziehen.

2.1.3 Zum Zustand von Natur und Landschaft - Materielle Defizite

Nach Ansicht des SRU (1987, 1994) sind Erfolge im Umwelt- und Naturschutz weitgehend auf Änderungen beschränkt geblieben, die sich relativ einfach in Alltagshandlungen der einzelnen Menschen bzw. in die strukturellen und funktionalen Mechanismen sowie die Ziele von Wirtschaft, Politik und Verwaltung integrieren lassen. „Die Entwicklung eines fundamental neuen Programms zur ökologischen Modernisierung ist nicht gelungen. Im Prinzip ist es bei einer zwar aktiven, aber doch in den Grundzügen technokratischen und teilweise lediglich symbolhaften Politik der eher kurzen Schritte geblieben“ (SRU 1994, S. 177)[10].

Weitgehend unstrittig ist, daß in Deutschland von beträchtlichen materiellen Erfolgen in der Luftreinhaltung ausgegangen werden kann. Dennoch muß bereits hier differenziert werden: Während der Schwefeldioxidausstoß stark gesenkt werden konnte, stellen Emissionen von Photooxidantien und Kohlendioxid nach wie vor ein erhebliches Problem dar (SRU 1996). Im Gewässerschutz konnte die Qualität vieler Oberflächengewässer deutlich verbessert werden, die Beeinträchtigung des Grundwassers mit Schadstoffen besteht jedoch vielerorts fort (Baumheier 1993, SRU 1987). Im Bodenschutz sind hinsichtlich stofflicher Belastungen und Bodenverlust durch Erosion, Versiegelung und Überbauung kaum Erfolge zu verzeichnen (Losch 1997, SRU 1996).

Im Naturschutz besteht weitgehende Einigkeit darüber, daß die zweifelsohne erzielten Erfolge weit hinter dem notwendigen Maß zurückbleiben[11]. Nach Ansicht des SRU (1987, S.121, ähnlich LANA 1991, SRU 1994) ist „die gegenwärtige Situation des Naturschutzes und der Landschaftspflege ... durch einen immer noch größer werdenden Gegensatz zwischen den in § 1 Abs. 1 BNatSchG festgelegten allgemeinen Zielen ... und dem tatsächlichen ökologischen Zustand von Natur und Landschaft gekennzeichnet“. Wie kein anderer Umweltpolitikbereich sei der Naturschutz „durch Stagnation, teilweise auch durch deutliche Verschlechterungen gekennzeichnet“ (SRU 1996, S. 122). Der Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim Bundesumweltministerium (BNL) (1995a) spricht von großen Defiziten bei der Durchsetzung von Naturschutzkonzepten.

[10] Vgl. hierzu auch Baumheier 1993, Gerlach et al. 1996, Jänicke 1993b.

[11] Vgl. ABN (Hrsg.) 1987, BayStMLU 1995, BNL 1995b, LANA 1991, NABU 1995, SRU 1987, 1994, 1996.

Konkret wird auf die abnehmende Zahl wildlebender Tier- und Pflanzenarten infolge von Zerschneidung, Verkleinerung, stofflicher Beeinträchtigung und Zerstörung natürlicher und halbnatürlicher Biotope hingewiesen. Das Konzept der Roten Listen wird mittlerweile auch auf Lebensräume angewandt (Riecken et al. 1994), Siedlungs- und Verkehrsflächen weiten sich zu Lasten unverbauten Landes aus, Freizeitinfrastruktur und Erholungsdruck schädigen besonders naturbetonte und empfindliche Bereiche und intensive Landbewirtschaftung führt zur Belastung des Naturhaushaltes durch Pestizid- und Düngereinsatz sowie zur Beseitigung von Lebensräumen. Die meisten Naturschutzgebiete können aufgrund unterschiedlicher Belastungen ihren Schutzzweck nicht erfüllen (Haarmann & Pretscher 1993, SRU 1987, 1996).

Ziele, wie die Errichtung von Biotopverbundsystemen, die Bereitstellung von mindestens 10% der Landesfläche für Naturschutzzwecke oder die flächendeckende Extensivierung der Landwirtschaft konnten nicht erreicht werden. Die von Landschaftsplanung und Eingriffsregelung erhofften Effekte blieben weitgehend aus. Der SRU (1987, S. 155) bestätigte beiden Instrumenten, praktisch keine Wirkung erzielt zu haben; eine Auffassung, die in dieser Schärfe allerdings umstritten ist[12]. Auch wenn man die Ansicht des SRU in ihrer apodiktischen Form nicht teilt, so kann dessen Einschätzung doch an vielen Einzelfällen belegt werden[13]. Beispiele, in denen die Ziele kommunaler Landschaftspläne konsequent umgesetzt werden, sind noch immer äußerst selten (Jessel 1998). Nach Laepple (1996, zit. bei Jessel 1998) werden nur etwa 10% der in Genehmigungsverfahren festgelegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen realisiert, für die Autobahn Berlin - Hamburg weist ein von Jessel (1998) bei Stute (1996) zitiertes Gutachten nach, daß nur 27% der festgesetzten Maßnahmen ausgeführt wurden.

Den Ursachen dieser unbefriedigenden Situation wurde in einer Vielzahl von Veröffentlichungen und Untersuchungen nachgegangen, deren wesentliche Ergebnisse nun kurz und zusammenfassend dargestellt werden[14]. Dabei lassen sich zwei aufeinander aufbauende und zeitlich grob abgrenzbare Phasen unterscheiden, die in der Analyse unterschiedlich weit gehen.

2.1.4 „Erster Analyseschritt“: Ursachen materieller Defizite

Der zeitliche Schwerpunkt dieses Analyseschrittes liegt etwa zwischen 1980 und 1987, setzt sich aber bis heute fort. Die Ursachen der materiellen Defizite im Naturschutz werden weitgehend übereinstimmend in instrumentellen - rechtlichen, administrativen, personellen, finanziellen, natur- und planungswissenschaftlichen sowie bewußtseinsbezogenen - Defiziten gesehen. Daraus werden Forderungen zur Verbesserung der Situation an andere gesellschaftliche Akteure, insbesondere in der Politik, abgeleitet.

---

[12] Vgl. Geisler 1995. Auf eine 1998 erschienene umfassende Studie von Gruehn und Kenneweg zur Landschaftsplanung, die nicht mehr berücksichtigt werden konnte, sei hier hingewiesen (Gruehn, D., Kenneweg H.: Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung. Angewandte Landschaftsökologie Heft 17. Bonn-Bad Godesberg 1998).

[13] Zur Eingriffsregelung vgl. Böhme et al. 1986, Burmeister 1988; Hempen et al. 1992, Peters & Ranneberg 1993, zur Landschaftsplanung Bartelheimer & Copak 1989, Luz 1994, Stich et al. 1986.

[14] Vgl. zum folgenden v.a. ABN (Hrsg.) 1980, 1983, 1987, BNL 1995a, 1995b, Bartelheimer & Copak 1989, Böhme et al. 1986, Brahms et al. 1986, Burmeister 1988, DRL (Hrsg.) 1980, 1981, 1984, 1985, Hempen et al. 1992, LANA 1991, NABU 1995, Nießlein 1984, Peters & Ranneberg 1993, Plachter 1992, SRU 1987, 1994, 1996, Wittkämper 1984. Bei Auffassungen, die sich in ähnlicher Form in den genannten Quellen finden, wird im Text auf Literaturangaben verzichtet.

2.1.4.1 Instrumentelle Defizite

Kritik entzündet sich zunächst an den **Rechtsgrundlagen** des Naturschutzes. Die mangelnde Integration von Umwelt- und Naturschutzgesetzgebung verhindere die Verwirklichung der in §1 BNatSchG festgelegten Ziele, da die Regelungsfelder des Umweltschutzes und der Raumordnung nicht auf diese ausgerichtet seien[15]. So könne z.B. Nährstoffeinträgen über die Luft, die zur Veränderung von Magerstandorten und damit zur Gefährdung seltener und geschützter Arten führen, nicht mit den Mitteln des BNatSchG begegnet werden, obwohl dessen Ziele betroffen seien.

Das Bundesnaturschutzgesetz (in den Fassungen von 1976 bzw. 1987) wird in vielerlei Hinsicht als unzureichend betrachtet. Kritisiert werden insbesondere:

- die Verwendung vager Formulierungen und unbestimmter Rechtsbegriffe, die der Ländergesetzgebung einen breiten Spielraum belassen und zu bundesweit uneinheitlichen Regelungen führten. Den Verwaltungsbehörden verbliebe ein hoher Ermessensspielraum, der entsprechend bestehender Macht- und Interessenverteilungen in der Regel zu Lasten von Naturschutzbelangen ausgelegt würde[16].
- das Abwägungsgebot in §1, Abs. 2 BNatSchG, nach dem die Ziele des Naturschutzes untereinander und gegenüber sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit abzuwägen sind, da sie in Verfahren nach anderen Gesetzen der Abwägung ein zweites Mal unterliegen.
- die Landwirtschaftsklauseln des BNatSchG, denen zufolge die „ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft“ in der Regel den Zielen des Naturschutzes entspricht.
- die Eingriffsregelung nach §8 BNatSchG. Hier wird beklagt, daß sich die Eingriffsdefinition lediglich auf „Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen“, nicht aber auf stoffliche oder energetische Veränderungen bezieht. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe („erheblich“, „nachhaltig“, „Ausgleich“, „Ersatz“) wird ebenso bemängelt wie die Bindung des Eingriffstatbestandes an das Erfordernis einer behördlichen Genehmigung („Huckepack-Regelung“), die Benehmensregelung[17] sowie das Fehlen einer verbindlichen Aussage darüber, ab wann ein Eingriff als unvermeidbar anzusehen ist.

In den letzten Jahren gaben vor allem das Planungsvereinfachungsgesetz und das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz Anlaß zur Kritik. Durch beide Gesetze wurden Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung sowie die Wirksamkeit der Naturschutzgesetze und des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) eingeschränkt[18].

Administrative Defizite werden in erster Linie auf die ungenügende finanzielle und personelle Ausstattung der Naturschutzbehörden zurückgeführt. Daher sei es nicht möglich, Naturschutz in der fachlich erforderlichen Art und Weise zu betreiben. Passives Reagieren, Erarbeitung von Stellungnahmen zu Vorhaben Dritter sowie die Durchführung staatlicher Naturschutzprogramme stünden im Vordergrund, während aktive Planungs- und Durchfüh-

---

[15] Bick 1987, Engelhardt 1995, SRU 1987.

[16] Allerdings führen vom Gesetz belassene Ermessensspielräume nicht automatisch zu einer schlechteren Verwirklichung, während umgekehrt strikte Festsetzungen die Durchsetzung von Vorschriften nicht sicherstellen können. Dies hängt in erster Linie davon ab, ob die Inhalte des Gesetzes auf Akzeptanz in der Verwaltung sowie bei den betroffenen Akteuren stoßen (Mayntz 1983b).

[17] Die zuständige Naturschutzbehörde muß informiert werden, dem Eingriff aber nicht zustimmen.

[18] Brand et al. 1997, SRU 1994, 1996.

rungs- sowie Kontrolltätigkeiten kaum möglich seien[19]. Als problematisch wird angesehen, daß Naturschutzbehörden auf Kreis- und Bezirksebene in die allgemeine innere Verwaltung eingebunden sind, wo sie in der Regel einem fachfremden, oft konkurrierenden Amt (z.B. Bauamt) untergeordnet sind. Somit fielen Entscheidungen in Konfliktfällen meist zu Lasten des Naturschutzes[20]. Schließlich seien die Aufgabenbereiche des Umwelt- und Naturschutzes administrativ nur ungenügend integriert und miteinander verbunden. Ressort- und Zuständigkeitsgliederungen würden eine umfassende, fachgerechte Behandlung eines Problems erschweren oder unmöglich machen.

Umweltbewußtsein und **Akzeptanz** werden weitgehend übereinstimmend als wichtige Bedingung für die Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen angesehen. Das vorhandene Umweltbewußtsein der Akteure in Politik, Behörden, Öffentlichkeit, Rechtsprechung und Medien wird für die Verwirklichung eines vorbeugenden und umfassenden Naturschutzes nicht als ausreichend betrachtet (BNL 1995a, SRU 1987). Dieses normative Defizit zeige sich „auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen, in Gesetzen, Verordnungen, finanzieller Ausstattung, administrativer Eingliederung des Naturschutzes und in der vorherrschenden Praxis der Naturaneignung“ (Brahms et al. 1986, S. 85). Eine Gleichrangigkeit von Naturschutzinteressen mit anderen staatlichen Aufgaben und gesellschaftlichen Ansprüchen sei daher nicht gegeben.

Daneben werden **naturwissenschaftliche** sowie **planungsmethodische Mängel** für Defizite verantwortlich gemacht. So wirke sich das Fehlen flächendeckender Daten über den Zustand von Natur und Landschaft sowie unzureichendes Wissen über Zusammenhänge des Naturhaushaltes negativ auf den Arten- und Biotopschutz aus. Planungsmethodische Mängel werden bei der Landschaftsplanung, der Erstellung von Umweltverträglichkeitsstudien und der Anwendung der Eingriffsregelung festgestellt[21].

2.1.4.2 Forderungen und Lösungsansätze zur Behebung der Defizite

Welche Konsequenzen werden in der zitierten Literatur aus der geschilderten Analyse gezogen? Weitgehend einheitlich werden aus den festgestellten Defiziten zum Teil sehr umfangreiche, begründete und detaillierte Lösungsmöglichkeiten und entsprechende Forderungen abgeleitet. Als Maßnahmen zur Behebung materieller Defizite werden in erster Linie die Vergrößerung bestehender Naturschutzgebiete, die Schaffung von Biotopverbundsystemen, die Vergrößerung der Vorrangflächen für Naturschutz sowie eine umweltverträgliche(re) Landwirtschaft genannt. Auf der instrumentellen Zielebene stellen Gesetzesänderungen, Verbesserungen der finanziellen, materiellen und personellen Aus-

[19] Allerdings bietet eine ausreichende Personalausstattung alleine keine Gewähr für eine verbesserte fachliche Tätigkeit, vgl. Hempen et al. 1992 (⇒ 2.2.2.1).

[20] Vorteile einer Einbindung in eine Gesamtbehörde ergeben sich allerdings, wenn sich die Naturschutzbehörde in ihrer Argumentation gegenüber Dritten auf Weisungen der übergeordneten Stelle berufen kann (Mayntz 1983b), vgl. 5.4.2.1.

[21] Hinsichtlich der Datenlage ist allerdings zu bemerken, daß hier erstens die Gefahr der Ansammlung von „Datenfriedhöfen“ besteht und die Vielzahl der Daten nicht mehr in einen sinnvollen Zusammenhang zu darauf aufbauenden Bewertungen bzw. Planungen gestellt werden können (vgl. Jessel 1998). Zweitens verfügen auch andere Interessensgruppen und Politikbereiche meist nicht über bessere Datengrundlagen, sind aber dennoch in der Lage ihre Interessen durchzusetzen (Den Gründen hierfür wird in Kap. 5 ausführlicher nachgegangen). Drittens könnte die Forderung nach stärkerer Datenerhebung nicht nur eine fachliche Notwendigkeit, sondern ebenso ein beruflich-finanzielles Interesse widerspiegeln. Auch hinsichtlich planungsmethodischer Mängel sind in den letzen Jahren Fortschritte zu verzeichnen.

stattung von Naturschutzbehörden, die organisatorische Stärkung des Naturschutzes in anderen Fachbehörden, bewußtseinsbildende Maßnahmen sowie die Bereitstellung von Finanzmitteln für Forschungsvorhaben mit naturwissenschaftlichen und planungsmethodischen Fragestellungen zentrale Forderungen dar.

2.1.4.3 Fehlende Wirksamkeit der Forderungen und deren Ursachen

Die bereits in den 1980er Jahren festgestellten instrumentellen Defizite bestehen, legt man Quellen aus den 1990er Jahren zugrunde, im großen und ganzen nach wie vor[22]. Die von den Vertretern des Naturschutzes vorgebrachten Forderungen reichten also offensichtlich nicht aus, Veränderungen herbeizuführen und die Durchsetzungsfähigkeit von Naturschutzbelangen zu verbessern.

Eine Ursache hierfür liegt in den Konflikten mit Vertretern anderer gesellschaftlicher Interessen und deren Widerstandspotential (⇒ Kap. 5). In diesem Kapitel soll der Blick jedoch zunächst auf „naturschutzinterne“ Gründe gerichtet werden. Kennzeichnend für die genannten Lösungsvorschläge und Forderungen ist, daß die Frage nach ihrer **individuellen, gesellschaftlichen und politischen Um- und Durchsetzbarkeit** nicht gestellt und problematisiert wird. Die hierfür notwendigen Voraussetzungen werden nicht konkretisiert und definiert und in die weitere Strategie einbezogen[23]. Faktisch wird unterstellt, daß sich Naturschutzforderungen quasi als Selbstläufer von allein durchsetzen bzw. die Adressaten zu deren Umsetzung willens oder in der Lage wären oder die Forderungen „qua Entscheidung der politisch Verantwortlichen verwirklicht werden“ könnten (von Prittwitz 1990, S. 197). „Gerade die Frage, ob bzw. wieweit bestimmte Handlungsoptionen in Zukunft realisiert werden können, ist aber oft die praktisch entscheidende. Wichtiger als die Frage nach dem (sachlichen) ‘Muß’ ist in der Regel die Frage nach dem ‘Kann’ und nach den zur Verfügung stehenden Handlungskapazitäten“ (ebd.).

2.1.5 „Zweiter Analyseschritt“: Ansätze zur Berücksichtigung von Adressateninteressen sowie verhaltens- und sozialwissenschaftlichen Befunden

Diese Frage wurde in mehreren Veröffentlichungen seit den 1980er Jahren thematisiert[24]. Diese wiesen auf verhaltens- und sozialwissenschaftliche Defizite im Naturschutz hin. Die Notwendigkeit wurde hervorgehoben, neben naturwissenschaftlichen Inhalten auch verhaltens- und sozialwissenschaftliche Kenntnisse zu berücksichtigen und die betroffenen Akteure in Naturschutzmaßnahmen, insbesondere in der Landschaftsplanung, einzubeziehen. In jüngerer Zeit wurde dies u.a. vom Naturschutzbund Deutschland (NABU 1995) sowie von BNL (1995b) und SRU (1994, 1996) betont. Diese Ansätze haben jedoch eher „programmatischen“ und theorieorientierten Charakter, sie wurden kaum praxisorientiert operationalisiert.

---

[22] Vgl. BNL 1995b, LANA 1991, NABU 1995, Peters & Ranneberg 1993, SRU 1994, 1996.

[23] Nach Dahme & Grunow 1983 ist dies ein Merkmal vieler politischer Überzeugungsprogramme.

[24] ANL (Hrsg.) 1987, Bechmann 1984, 1989, Bensel & Ermer 1990, Berger 1991, BNL 1995a, 1995b, Breuste 1994, Erz 1986, Gröning & Wolschke-Bulmahn 1986, Geisler 1995, von Haaren 1993, Haber 1982, Hülbusch 1983, Kaule et al. 1994, Kiemstedt 1990, Kiemstedt & Selle 1993, Luz 1994, Mader 1987, Nohl 1983, NABU 1995, Pfadenhauer 1991, 1996, Plachter 1992, 1995, SRU 1987, 1994, 1996, Weiger 1987.

In der Praxis wurden Mitte der 1980er Jahre Landschaftspflegeverbände gegründet, in denen Naturschützer, Landwirte und Gemeinden zusammengeschlossen sind, um vor allem wertvolle Biotope zu pflegen und neue Lebensräume zu schaffen[25]. Etwa seit Beginn der 1990er Jahre wird versucht, einzelne Naturschutzplanungen umsetzungsorientiert zu konzipieren und in Kooperation mit Landnutzern, v.a. mit Landwirten, durchzuführen. Neben naturschutzfachlichen Inhalten werden Fragen der Produktvermarktung, der betriebswirtschaftlichen Situation der Landwirte, des Fremdenverkehrs sowie der Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen in solche Planungen einbezogen. Interessen und Bedürfnisse der Betroffenen sollen berücksichtigt und gefördert und in Naturschutzmaßnahmen eingebunden werden. Dies gilt auch für viele Projekte, die als Fallbeispiele unter 1.4 d) vorgestellt wurden. Der vom Bayerischen Umweltministerium (BayStMLU) herausgegebene Leitfaden „Die umweltgerechte Gemeinde“ mit dem Teilabschnitt „Landschaftsplanung am Runden Tisch“, das von der Bayerischen Staatsregierung initiierte „Umweltforum Bayern“, bei dem Vertreter aller relevanten Nutzungsinteressen und des Naturschutzes in Arbeitskreisen zusammenkommen[26] sowie die Konzeption der PLENUM-Projekte in Baden-Württemberg[27] legen ebenfalls hohen Wert auf die Einbeziehung der Adressaten in Formulierung und Umsetzung von Naturschutzzielen.

Anders als im „ersten Analyseschritt“ werden nun nicht nur Forderungen erhoben, sondern die Bedingungen, unter denen die Adressaten diesen Forderungen nachkommen können, werden zumindest ansatzweise analysiert, berücksichtigt und in die Konzeption von Naturschutzvorhaben integriert. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf der Akzeptanz von konkreten Maßnahmen durch Entscheidungsträger und Betroffene im kommunalen Bereich, vernachlässigt werden hingegen Fragen der Durchsetzbarkeit instrumenteller Ziele im landes- oder bundespolitischen Raum - z.B. bei Gesetzesvorhaben, bei der Durchführung von Großprojekten mit überregionaler Bedeutung oder der Bereitstellung von Finanzmitteln. Ob die Befunde und Aktivitäten im Rahmen des „zweiten Analyseschritts“ ausreichen, die Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen zu verbessern, soll im folgenden auf der Basis einer Analyse der Akteurskonstellation sowie des Handlungsfeldes des Naturschutzes untersucht werden.

2.2 AKTEURE UND HANDLUNGSFELD DES NATURSCHUTZES

2.2.1 Heterogenität des Naturschutzes

2.2.1.1 Personelle Heterogenität: Akteure des Naturschutzes

Als **Akteure des Naturschutzes** werden im folgenden alle Akteure bezeichnet, deren Handeln primär auf den Schutz und die Entwicklung der natürlichen Umwelt gerichtet ist, und die in der Öffentlichkeit und von ihren Adressaten mit Naturschutz in Verbindung gebracht werden. Dies schließt nicht aus, daß auch andere Akteure (z.B. Landwirte, Verbraucher) durch ihr Handeln zum Naturschutz beitragen, da Naturschutzinteressen nicht ausschließlich

[25] Landschaftserhaltungsverband Emmendingen 1994, Meusel 1994, SRU 1987, Tschunko & Güthler 1997.

[26] Vgl. Pressemitteilungen des BayStMLU 13/96, 971/96 sowie Goppel (1996a, 1996b). Zeitweise hatte der Bund Naturschutz allerdings seine Mitarbeit in mehreren Arbeitskreise des Umweltforums eingestellt, da er Naturschutzinteressen nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt sah.

[27] PLENUM: Projekt des Landes zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt (Baden-Württemberg), siehe hierzu LfU (Hrsg.) 1996a, 1996b, Splett 1997.

an bestimmten Stellen in der Gesellschaft konzentriert, sondern auf eine Vielzahl von Akteuren verteilt sind - wenn auch in unterschiedlicher Stärke. Als Akteure des Naturschutzes bzw. „Naturschützer“ werden hier jedoch lediglich folgende Personen und Institutionen betrachtet:

- Naturschutzbehörden einschließlich der Umweltministerien („Amtlicher Naturschutz“),
- Naturschutzabteilungen in Fachbehörden mit primär anderen Aufgaben (z.B. Wasserwirtschaft, Flurbereinigung, Straßenbau),
- Naturschutzbeiräte,
- Landschaftspflegeverbände,
- Umwelt - und Naturschutzverbände[28]
- in der freien Wirtschaft tätige Planungs-, Beratungs- und Gutachterbüros (z.B. Landschaftsarchitekten, Biologen, Geographen, Forst- und Agrarwissenschaftler),
- Lehrstühle an Universitäten und Fachhochschulen, die sich mit Konzeption und Umsetzung von Naturschutzzielen befassen
- wissenschaftliche Institutionen und Gremien (z.B. SRU, DRL, Bundesamt für Naturschutz (BfN), Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“),
- Gruppen und Einzelpersonen, die sich innerhalb politischer Institutionen für Naturschutzbelange einsetzen,
- Gruppen und Einzelpersonen, die sich innerhalb gesellschaftlicher Institutionen und Systeme, wie Parteien, Kirchen, Landwirtschaft, für Naturschutzbelange einsetzen.

Die personelle Heterogenität der Akteure des Naturschutzes bedingt unterschiedliche Interessenlagen und unterschiedliche Wissens- und Arbeitsschwerpunkte, die zu Kommunikationsschwierigkeiten innerhalb des Naturschutzes führen.

Naturschutzbezogene **Interessen** sind nämlich immer mit anderen Interessen der Akteure verknüpft. Dies gilt bereits aufgrund psychischer Bedürfnisse, wie jenen nach Anerkennung, sozialer Gemeinschaft oder Konfliktvermeidung. Hinzu kommen Interessen, die sich aus ökonomischen, strukturellen und funktionalen Abhängigkeiten oder Einbindungen der Akteure ergeben. In der öffentlichen Verwaltung sowie in der freien Wirtschaft handelnde Akteure haben ökonomische und berufliche Interessen sowie dienstrechtliche Loyalitätspflichten zu beachten. Für das Handeln der Naturschutzabteilungen anderer Fachbehörden spielen deren primäre Aufgaben eine entscheidende Rolle; in der Wissenschaft Fragen des fachlichen Renommees und der (angeblichen) Wertfreiheit. Naturschutzpolitik kann nicht losgelöst werden von aktuellen politischen Entwicklungen und Ereignissen sowie parteipolitischen Interessen. In allen Bereichen resultiert hieraus eine **Einschränkung von Handlungsspielräumen der Akteure des Naturschutzes**. Am wenigsten sind hiervon die Naturschutzverbände betroffen, die in ihrem Engagement kaum diesbezügliche Rücksichten zu nehmen haben.

Unterschiedliche, teilweise sehr spezielle **Arbeitsschwerpunkte** und ein damit verbundener unterschiedlicher **Wissensstand** bedingen ein stark zersplittertes, sehr spezialisiertes und von persönlichen Neigungen geprägtes Fachwissen unterschiedlicher Akteure. Die

[28] Bei Naturschutzverbänden ist zu unterscheiden zwischen Verbänden, deren Hauptanliegen der Naturschutz ist (z.B. BUND, NABU, WWF, Greenpeace) ist (sog. „primäre Umweltverbände“), und Verbänden, die primär Nutzungszwecke verfolgen, sich hierbei jedoch auch (zwangsläufig) mit Naturschutzfragen befassen (z.B. Jagd- und Fischereiverbände, Alpenverein; sog. „sekundäre Umweltverbände“) (Leonhard 1986, SRU 1996). Dabei ist umstritten, ob letztgenannten Verbände tatsächlich dem Naturschutz zuzurechnen sind. Dies zeigt sich an Spannungen innerhalb des DNR oder am Streit um die Frage, ob bspw. Jagdverbände als Naturschutzverband nach § 29 BNatSchG anerkannt werden sollen (vgl. SRU 1996).

Bedeutung, die den verschiedenen Aufgaben des Naturschutzes beigemessen wird, korreliert aber meist mit den eigenen Wissens- und Interessensschwerpunkten.

Diese Unterschiede führen zu **Meinungsverschiedenheiten, Unverständnis und Kommunikationsschwierigkeiten** zwischen den Akteuren des Naturschutzes. So wirft der Vorsitzende des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Hubert Weinzierl (1993, S. 44f.), dem amtlichen Naturschutz vor, dieser könne „genausogut alles andere verwalten" und würde „die Natur zur seelenlosen Umwelt degradieren und die Schöpfung in Art eines Sozialamtes verwalten". Weinzierl übersieht dabei, daß Beamte nicht über die Freiheiten verfügen, die Umweltverbände für sich beanspruchen können und individualisiert hiermit einen strukturell angelegten Konflikt (vgl. Möller 1993). Richtig bleibt gleichwohl, daß stets die Möglichkeit besteht, daß Akteure ökonomische, politische und Karriereinteressen über das jeweilige naturschutzfachliche Ziel stellen oder Handlungsmöglichkeiten nicht ausschöpfen.

2.2.1.2 Inhaltliche Heterogenität

Die personelle Heterogenität des Naturschutzes kommt in unterschiedlichen Vorstellungen über Begründungen, Ziele, Ansätze, Strategien und andere Fragen des Naturschutzes zum Ausdruck. Aufgrund des unter 1.5.2 angesprochenen **fehlenden archimedischen Punktes** zur eindeutigen und objektiven Beurteilung der „naturschutzfachlichen Richtigkeit" einer Verhaltensweise ist dies nicht verwunderlich. Tabelle 2 (nächste Seite) faßt im Naturschutz anzutreffende Auffassungsunterschiede zu grundlegenden Fragebereichen zusammen.

Bisher ist es nicht gelungen, eine stringente und nachvollziehbare Argumentationsbasis mit einheitlicher **Zieldefinition und Zielbegründung** im Naturschutz zu entwickeln (Plachter 1995). „Naturschutz drückt sich seit Jahren um eine verbindliche Zieldefinition herum. Sie wäre aber nötig für eine Bündelung unserer Bemühungen als 'Naturschützer' - und vielleicht noch wichtiger: für das Gewinnen von Verbündeten, die uns helfen könnten, formulierte Ziele zu erreichen" (Ellenberg 1992, S. 4). Gleiches gilt für Begründungen von Naturschutzzielen: Diese sind unterschiedlichster Art (z.B. ethisch, wissenschaftlich, funktional) und dürften widersprüchliche, häufig nicht offengelegte, normative Setzungen beinhalten (Jessel 1998). Sie sind bisher weder systematisch auf ihren Geltungsanspruch hin untersucht (Trepl 1993), noch - z.B. im Rahmen eines hierarchisierten Zielekanons - allgemein akzeptiert. Dies führt zu naturschutzinternen Zielkonflikten, sich widersprechenden Maßnahmen und wenig überzeugender Außendarstellung.

Differenzen sind auch in **weltanschaulich-politischen Auffassungen** gegeben. Der klassische Naturschutz war ursprünglich politisch konservativ bis reaktionär geprägt. Nach seiner Vereinnahmung durch den Nationalsozialismus behielt er nach 1945 seine konservative Prägung bei, verhielt sich jedoch weitgehend unpolitisch[29] und bot rechtsextremen Positionen kaum mehr eine Plattform[30]; auch sank die Mitgliederzahl der Naturschutzverbände[31]. Obwohl sich die traditionellen Naturschutzverbände, mit Ausnahme des Bundes

[29] Selbstverständlich kann auch eine „unpolitische" Haltung politische Konsequenzen haben.

[30] Zur Gefahr der Vereinnahmung „ökologischer" Themen durch rechtsextreme Gruppierungen vgl. Politische Ökologie, Heft 34.

[31] Vgl. hierzu und den folgenden Ausführungen in diesem Absatz von Alemann 1987, Hartkopf & Bohne 1983, Mauritz 1995, Rucht 1993, 1994a, SRU 1996.

Naturschutz in Bayern (BN) und des nach seinem Vorbild 1975 gegründeten BUND, der umweltpolitischen Debatte in den 1970er Jahren nur zögernd öffneten, ergaben sich in der Folgezeit Kooperationen und personelle Überschneidungen mit der Umweltbewegung, die sich als politische Bewegung verstand und in ihrer Mehrheit dem linken politischen Lager zuzuordnen war (Brand et al. 1986, Rucht 1994a). Hierdurch kam es zu einer Neuorientierung traditioneller Naturschutzverbände, die zunehmend mit umweltpolitischen Äußerungen an die Öffentlichkeit traten. Ein Teil der seither zu den Naturschutzverbänden gestoßenen Personen kommt daher aus dem linken bzw. „alternativen" Lager, ohne daß die „traditionell-konservativen" Naturschützer verdrängt wurden.

Fragebereich	**(Extrem-)Positionen innerhalb des Naturschutzes**	
Ausgangspunkt, Orientierungsgröße	Natur - „Naturalismus"	Mensch und Gesellschaft - „Soziologismus"
Begründung	Naturschutz für die Natur (Biozentrische Position)	Naturschutz für den Menschen (Anthropozentrische Position)
Ableitung von Maßnahmen aus	Pflanzen- und Tiervorkommen, Naturhaushalt	Art und Weise der (Auswirkungen von) Landnutzungen
Flächenbezug	Schutzgebiete, Reservate, „segregativer Ansatz"	Gesamte Landesfläche, „integrativer Ansatz"
Politisch-gesellschaftlicher Standpunkt	traditionell-konservativ	emanzipatorisch-alternativ
Politisch-gesellschaftlicher Ansatz	systemimmanent, Rahmenbedingungen akzeptierend	systemüberwindend, Rahmenbedingungen verändernd
Grundstrategie	Radikale Interessensvertretung, Konflikt	Kompromißbereitschaft, Konsens
Ansatzpunkt von Veränderungen	Werthaltungen, Bewußtsein „Wertepolitik"	Bestehende Verhaltensmuster und gesellschaftliche Strukturen „Realpolitik"
Angesprochener kognitiver Bereich	Emotion, Sinne (Ästhetik)	Rationalität
Bezug zu Wissenschaften	Natur- und Geisteswissenschaften (Ökologie, Biologie, Theologie, Ethik)	Gesellschafts- und Sozialwissenschaften, angewandte Disziplinen
Betätigungsfeld	„praktischer" Naturschutz	„politischer" Naturschutz

Tab. 1 Auffassungsunterschiede zu wichtigen Fragebereichen im Naturschutz
Die Tabelle ist nicht so zu verstehen, daß die innerhalb einer Spalte genannten Positionen gleichzeitig vertreten werden müssen bzw. einander bedingen. Dies soll durch die doppelte Trennlinie hervorgehoben werden.

In engem Zusammenhang hiermit steht ein Streit, der sich pointiert als **„Naturalismus versus Soziologismus"** bezeichnen ließe. Trotz der Unmöglichkeit, Wertmaßstäbe aus „der Natur" abzuleiten, werden Positionen vertreten, die die Natur als „letztlich maßgebende Orientierungsgröße und damit als unmittelbar handlungsleitenden Wertbegriff" (SRU 1994, S. 69) begreifen, dem sich gesellschaftliche Prozesse und individuelle Handlungen unterzu-

ordnen hätten[32]. Der entgegengesetzte Standpunkt versteht die Umweltproblematik ausschließlich als gesellschaftliches Problem. „Dem naturalistischen Fehlschluß, wonach sich Moral unmittelbar aus der Natur ergibt, steht also ein subjektivistisch-soziologistischer Fehlschluß derjenigen gegenüber, die das Denken bzw. gesellschaftliche Strukturen verabsolutieren. Beide Fehlschlüsse sind folgenschwer: der naturalistische führt dazu, Gesellschaft und Politik eigenständiges Gewicht abzusprechen, womit einer gegenüber politischen Strukturen unkritischen, u.U. autoritären Sicht Tür und Tor geöffnet wird; der soziologistische dagegen führt zur Nichtachtung der Tatsache, daß menschliches Leben auch außermenschliche Bedingungen hat“ (von Prittwitz 1990, S. 32, vgl. Raschke 1993).

In Bezug auf die **Haltung gegenüber anderen gesellschaftlichen Interessen und Akteuren** fordert Weinzierl (1993, S. 64) eine „Absage an die herrschende Ideologie des Wirtschaftswachstums und der Wohlstandsgesellschaft“ sowie die Verweigerung von Kompromissen, weil es „ihn eben nicht gibt, den Kompromiß zwischen Leben und Tod“ (ebd., S. 116). Im Gegensatz hierzu warnt Ellenberg (1992, S. 4) vor einem Naturschutz, der „explizit in Opposition zu den wirtschaftlichen Kräften in unserer Gesellschaft [steht] - und damit trotz aller Erfolge letztlich schwach" bleibt. „Als 'Sand im Getriebe' erreichen wir im Naturschutz wenig und reiben uns auf ... Als kenntnisreicher Partner könnte der Naturschutz der Gesellschaft dabei helfen, den Weg zu einer nachhaltig möglichen Landnutzung in Mitteleuropa zu suchen und zu finden“ (ebd., S. 8). Die aus diesen beiden gegensätzlichen Auffassungen abzuleitenden Grundstrategien **Konfrontation und Kooperation** sind mit je eigenen Gefahren verbunden, die gleichermaßen die Schwächung von Naturschutzbelangen zur Folge haben können. Mit Konfrontation ist die Gefahr der Negierung von Macht und Legitimität anderer gesellschaftlicher Interessen verbunden, mit Kooperation die Kaschierung ihrer negativen Auswirkungen auf die natürliche Umwelt (⇒ 5.6.6).

Hiermit hängt die Frage nach dem **Ansatzpunkt von Veränderungen** zusammen. Vor allem in den Verbänden wird ein auf moralischen Überzeugungen beruhender, eher „wertorientierter“ Politikstil betrieben, der auf umfassende Veränderungen gesellschaftlicher Wertvorstellungen abzielt (Mitlacher et al. 1996, als Beispiel Weinzierl 1993). Hingegen sind Verständnis und Arbeitsweise des amtlichen Naturschutzes sowie der in der freien Wirtschaft tätigen Akteure vornehmlich am „Machbaren“ innerhalb gegebener Rahmenbedingungen orientiert.

Aufgrund all dieser Unterschiede ist das **Bild des Naturschutzes in der Öffentlichkeit** uneinheitlich und diffus. Es reicht vom „reinen, konservierenden ‘Käseglocken-Naturschutz’ bis zum neugestaltenden ‘Bagger- und Schaufel-Naturschutz’, von der ‘Jagd als Naturschutz’ bis zum ‘Landwirt als Landschaftspfleger’“ (Jüdes 1988, S. 57) und „vom politisch passiven Fledermausschützer bis zum ‘grünen systemverändernden Spinner’“, wie sich ergänzen ließe. Widersprüchliche Argumentions- und Handlungsweisen und mangelnde gegenseitige Unterstützung führen zu einer wenig überzeugenden Außendarstellung und erschweren es, von anderen gesellschaftlichen Gruppen als glaubwürdige Vertreter legitimer, begründbarer Interessen akzeptiert zu werden. Naturschutzziele müssen Außenstehenden als beliebig erscheinen, wenn schon Naturschützer einander widersprechen (vgl. von Haaren 1993); zudem lassen sich Meinungsunterschiede leicht gegeneinander ausspielen.

Daraus resultierende ungeklärte Zielsetzungen und Vorgehensweisen können sich bereits im Zusammenwirken sehr weniger Personen innerhalb einer Organisation negativ bemerkbar machen. Hempen et al. (1992) zeigen dies anhand der Bearbeitung der Eingriffsregelung

[32] Beispiele für solche Positionen und eine ausführliche Kritik an diesen finden sich bei Oechsle 1988.

durch eine Untere Naturschutzbehörde (UNB). Aufgrund des Fehlens gemeinsamer Leitbilder und Strategien gab es keine einheitlichen Kriterien für die Beurteilung von Eingriffen in Natur und Landschaft: es kam zu völlig unterschiedlichen Stellungnahmen der Behörde, offensichtlich ohne daß dies ihren Mitarbeitern bewußt gewesen wäre.

Allerdings läßt sich die **Vielfalt** der Arbeitsschwerpunkte, Interessen und Ansichten innerhalb des Naturschutzes auch als Chance begreifen, sofern sie für eine strategisch angelegte Arbeitsteilung genutzt und hierdurch die Kapazitäten des Naturschutzes erweitert würden (Mitlacher et al. 1996, SRU 1996). Tatsächlich schließen sich die meisten der genannten Positionen nicht durchgehend und von vornherein gegenseitig aus. Vielmehr muß in vielen Fragebereichen die Berechtigung und Notwendigkeit jeder Seite gesehen werden. Diese hängt vor allem von der jeweiligen Aufgabenstellung ab.

2.2.2 Das Handlungsfeld des Naturschutzes

Unter dem Handlungsfeld des Naturschutzes verstehen wir hier die Summe der verschiedenen Aufgabenbereiche, Handlungsebenen und Verhaltensformen, der dabei zu berücksichtigenden Ziel-Mittel-Relationen und die jeweiligen Adressaten.

2.2.2.1 Zielkonkretisierung und Ziel-Mittel-Relation

Sehr allgemein formulierte Naturschutzziele, wie die in den §§ 1 und 2 BNatSchG genannten Ziele oder „Schutz der Artenvielfalt“, „Schutz des Bodens“, „Verbesserung der Gewässerqualität“ werden im folgenden als Hauptziele bezeichnet. Um verwirklicht zu werden, bedürfen sie der Konkretisierung auf zwei Ebenen.

1. **Materielle Konkretisierung der Ziele**

Hauptziele müssen schrittweise untergliedert werden in konkrete materielle, auf den Zustand von Natur und Landschaft gerichete, raumbezogene, mediale und funktionale Teilziele. So müssen für Arten-, Biotop-, Gewässer-, Boden- und Klimaschutz je eigene Teilziele formuliert werden, die ihrerseits weiter nach Biotop-, Boden- oder Gewässertypen zu differenzieren sind. Ebenso sind Konkretisierungen für unterschiedliche, etwa naturräumliche und verwaltungsorganisatorische, Bezugsräume vorzunehmen. Teilziele sind ihrerseits durch maßnahmenbezogene Unterziele zu konkretisieren und untereinander sowie mit anderen gesellschaftlichen Zielen auf Verträglichkeit zu prüfen (vgl. von Haaren 1993). Unterziele sind z.B. die Aufrechterhaltung oder Änderung von Nutzungen, die Minimierung stofflicher Belastungen auf bestimmten Flächen durch definierte Maßnahmen oder die Erhaltung und Neuschaffung konkreter Habitatstrukturen. Die Diskussion um Leitbilder, Umweltqualitätsziele, Umweltqualitätsstandards und Grenzwerte bewegt sich in diesem Zusammenhang[33]. Für die Fragestellung dieser Arbeit ist in erster Linie aber die Konkretisierung auf der instrumentellen Zielebene von Bedeutung.

2. **Akteursbezogen-instrumentelle Konkretisierung der Ziele**

Materielle Ziele des Naturschutzes können nur erreicht werden, wenn sich Individuen und kollektive Akteure umweltgerecht verhalten. Umweltgerechtes Verhalten ist somit einer-

[33] Vgl. hierzu ANL (Hrsg.) 1994, Jessel 1998, SRU 1987, 1996.

seits lediglich **Mittel** zur Erreichung materieller Ziele, muß aber andererseits selbst als Ziel begriffen werden. Es ist auf der Ebene instrumenteller Ziele also ein Ziel-Mittel-Bezug gegeben: Ziele stellen Mittel zur Erreichung höherer Ziele dar und jedes Mittel muß seinerseits als Ziel begriffen werden, das hierarchisch untergeordneter Mittel zu seiner Erreichung bedarf.

Als solche Ziele/Mittel sind z.B. Festsetzungen eines Landschaftsplanes zu betrachten, die einerseits Mittel zur Erreichung konkreter Verbesserungen des Zustandes von Natur und Landschaft sind, jedoch in einem gesellschaftlichen Prozeß durchgesetzt werden müssen und hierzu ihrerseits geeigneter Mittel bedürfen (z.B. finanzielle Förderung, Überzeugung kommunaler Entscheidungsgremien und betroffener Grundeigentümer). Dabei müssen in der Regel jeweils mehrere Ziele/Mittel auf mehreren hierarchisch angeordneten Zielebenen verwirklicht werden, um die materiellen Ziele erreichen zu können.

Aus der Notwendigkeit der Zielkonkretisierung sowie der Ziel-Mittel-Hierarchie folgen drei Überlegungen zur Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen, deren Berücksichtigung - in Form einer auf den konkreten Fall bezogenen Definition von Zielen und Mitteln - häufig unterbleibt.

Erstens kann ein Ziel in der Regel nur durch die gleichzeitige Anwendung mehrerer Mittel erreicht werden. Daher ist die Verwirklichung eines einzelnen Ziels/Mittels zwar meist eine **notwendige, aber keine hinreichende Bedingung** für die Erreichung eines höherrangigen Ziels. Dies wird in Vorschlägen zur Behebung von Naturschutzdefiziten häufig übersehen, oft konzentriert man sich auf eines oder sehr wenige Mittel. Ein markantes Beispiel ist die Ansicht, Verhaltensänderungen würden unmittelbar aus Wissens- und Bewußtseinsveränderungen folgen und man müßte zur Erzielung umweltgerechter Verhaltensweisen nur das Bewußtsein der betreffenden Person ändern (⇒ 4.4). Ebenso bietet eine ausreichende Personalausstattung allein keine Gewähr für eine bessere fachliche Tätigkeit von Naturschutzbehörden (Böhme et al. 1986, Hempen et al. 1992) und auch effektive Rechtsgrundlagen sind keine hinreichende Bedingung für effektive Umweltpolitik (Mayntz 1983b, Uebersohn 1990).

Zweitens besteht die Möglichkeit, daß zwischen einem angestrebten Ziel und dem hierfür vorgesehenen Mittel weitere Ziel/Mittel-Ebenen liegen: Die Erreichung eines Zieles muß in **gangbare Einzelschritte** unterteilt werden. Anderenfalls wird die Kluft zwischen Mitteln und Zielen bzw. zwischen Ist- und Soll-Zustand zu groß, um übersprungen werden zu können. Dies ist kennzeichnend für viele Vorschläge zur Verbesserung der Durchsetzungskraft von Naturschutzbelangen und führt zu den unter 2.1.4.3 geschilderten Versäumnissen der Arbeiten des „ersten Analyseschrittes“. Diese hatten zwar richtigerweise Verbesserungen der administrativen, personellen, finanziellen und rechtlichen Grundlagen des Naturschutzes gefordert, ohne aber aufzuzeigen, wie und auf welchem gangbaren Wege diese Vorschläge in die Praxis umgesetzt werden können und welcher Voraussetzungen dies bedarf.

Drittens müssen Handlungen auf der jeweils **relevanten Zielebene** ansetzen, um Wirkung erzielen zu können[34]. So nützt es wenig, wenn Umweltverbände auf der Ebene einzelner Genehmigungsverfahren den Bearbeitern einer Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) vorhalten, sie würden die Planungsvorgaben des Projektträgers übernehmen und nicht grundsätzlich in Frage stellen[35]. Aufgrund der rechtlichen Grundlagen ist die UVS aber vom

[34] Aus systemtheoretischer Sicht hierzu ebenso Willke 1991, vgl. 3.6.1.
[35] Ein solcher Fall ist mir aus der eigenen Berufspraxis bekannt.

Projektträger vorzulegen und stellt daher kein unabhängiges Gutachten dar. Über Überzeugungsversuche hinausgehende Möglichkeiten der Gutachter, Aussagen gegen den Willen des Projektträgers zu treffen, sind daher nicht gegeben. Dies kann nur auf der politischen Ebene verändert werden[36].

Vor allem aus den beiden zuerst genannten Gründen ist eine durchgängige, zentrale und einheitliche Steuerung und Kontrolle der Mittel zur Erreichung eines Ziels nicht möglich. Aus demokratietheoretischer Sicht ist dies durchaus zu begrüßen, es führt auch nicht zwangsläufig zu schlechteren naturschutzpolitischen Ergebnissen (vgl. Mayntz 1983b) und ist unvermeidbar, da z.B. der Gesetzgeber niemals in der Lage ist, für eine immense Zahl konkreter Einzelfälle entsprechende Detailregelungen zu treffen (Uebersohn 1990). Dennoch resultieren hieraus Durchsetzungsprobleme. Vor diesem Hintergrund erscheint die **mangelnde Verwirklichung von Naturschutzzielen als die zu erwartende Regel, ihre vollständige Erreichung als erklärungsbedürftige Ausnahme**.

2.2.2.2 Typologie umweltgerechten Verhaltens

In Anlehnung an Hirsch (1993) werden im folgenden drei schlagwortartig bezeichnete Formen oder Typen umweltgerechten Verhaltens unterschieden: diese erlauben es, sämtliche Verhaltensweisen im Umwelt- und Naturschutz formal zu strukturieren[37].
Umweltgerechtes Verhalten, Typ 1: „Minimierung umweltschädigender Verhaltenskonse quenzen"
Umweltgerechtes Verhalten, Typ 2: „Verbesserung des Zustandes der natürlichen Umwelt"
Umweltgerechtes Verhalten, Typ 3: „Soziales Engagement für Natur und Umwelt"[38].

Allen drei Typen liegt die in Abb. 1 dargestellte Grundstruktur einer Handlung zugrunde. Mit einer Handlung wird eine Absicht verfolgt, deren Ziel durch die Wahl eines geeigneten Mittels - gegebenenfalls über einen oder mehrere Zwischenschritte - erreicht werden soll. Dabei können durch die Wahl des Mittels nicht beabsichtige Nebenfolgen entstehen.

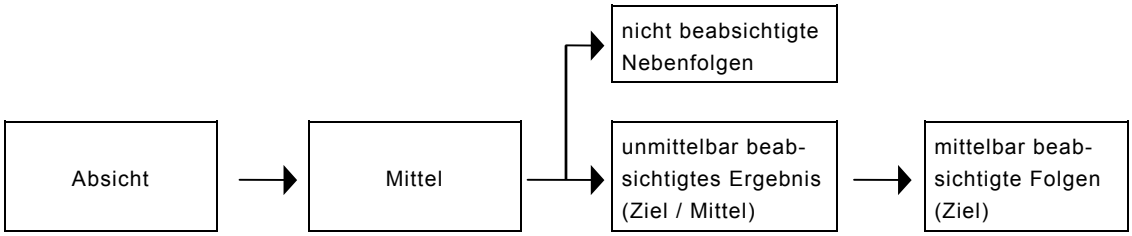

Abb. 1 Grundstruktur einer Handlung
(Quelle: Hirsch 1993, geringfügig verändert)

[36] Unbestritten bleiben freilich Berechtigung und Notwendigkeit fachlicher Kritik an Umweltverträglichkeitsstudien.

[37] Hirsch (1993) spricht von „Typen ökologischen Handelns". Sie verwendet den Begriff „ökologisch" dabei im, durch die Verselbständigung des Ökologiebegriffes im Rahmen des gesellschaftlichen Diskurses entstandenen, landläufigen Sinne von „umweltgerecht". Daneben müssen die von Hirsch als „Handeln" bezeichneten Verhaltensweisen, zumindest was Typ 1 betrifft, nicht bewußt sein, so daß hier generell von Verhalten gesprochen werden kann. Daher ist im folgenden von „umweltgerechtem Verhalten" die Rede.

[38] Hirsch (1993) bezeichnet die drei Typen als „Umweltfreundlicher Lebensstil", „Natur erhalten" und „Engagement für die Umwelt". Diese Bezeichnungen sind zwar sehr eingängig, treffen aber das hier Gemeinte nicht exakt bzw. umfassend genug.

a) Umweltgerechtes Verhalten, Typ 1: „Minimierung umweltschädigender Verhaltenskonsequenzen“

Hier wird eine Absicht verfolgt, die nicht auf Umwelt- und Naturschutz bezogen ist (z.B. Einkaufen, Straßenbau, landwirtschaftlicher Erwerb), deren negative Nebenfolgen auf die natürliche Umwelt aber durch eine alternative Wahl des Mittels vermieden oder zumindest minimiert werden sollen. Die gegebene Umweltqualität soll nicht weiter, bzw. nicht mehr als unvermeidbar, verschlechtert werden. Diese Form umweltgerechten Verhaltens wirkt sich unmittelbar auf die natürliche Umwelt aus, das erreichte Ziel liegt auf der materiellen Zielebene. Beispiele sind die Erledigung von Einkäufen mit dem Fahrrad anstatt dem Auto, die Wahl einer umweltverträglicheren Trasse bei Straßenbauten oder der Verzicht auf den Einsatz von Pestiziden in der Landwirtschaft. In der Regel treten positive (z.B. „gutes Gewissen“, soziale Anerkennung) und/oder negative soziale Nebenfolgen (z.B. höherer Zeitaufwand, höhere Kosten, soziale Diskriminierung) auf. Negative soziale Nebenfolgen können zu Interessenkonflikten und zur Wahl umweltschädigender Handlungsalternativen führen. Die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei allen umweltrelevanten Handlungen kann zu einer schließlich nicht mehr reflektierten Gewohnheit und Routine und somit zu unbewußtem Verhalten werden.

b) Umweltgerechtes Verhalten, Typ 2: „Verbesserung des Zustandes der natürlichen Umwelt“

Die Ziele dieses Typs sind auf die Verbesserung des bestehenden Zustandes von Natur und Umwelt gerichtet. Beispiele sind die Umsetzung von Maßnahmen zur Biotopvernetzung, Pflegemaßnahmen zur Erhaltung bestimmter Vegetationsformen oder Pflanzungen zur Verbesserung des Mikro- und Mesoklimas. Auch durch diese Handlungsform wird das angestrebte materielle Ziel unmittelbar erreicht, wiederum können positive oder negative soziale Nebenfolgen auftreten. Im Gegensatz zu Typ 1 werden hier die auf Natur und Umwelt gerichteten Ziele stets bewußt gewählt, es ist somit immer von Handeln zu sprechen.

c) Umweltgerechtes Verhalten, Typ 3: „Soziales Engagement für Natur und Umwelt"

Durch „soziales Engagement für Natur und Umwelt“ sollen Umwelt- und Naturschutzbelange „unterstützt oder gefördert werden. Das kann durch Forschung, durch Informations- und Bildungsarbeit, aber auch durch die Einführung ökonomischer Instrumente oder rechtlicher Maßnahmen geschehen“ (Hirsch 1993, S. 145). Hinter der Handlung steht somit eine auf den Zustand der natürlichen Umwelt gerichtete Absicht, die aber nur mittelbar über die Veränderung des Verhaltens anderer Akteure verwirklicht werden kann: Diese sollen zu Verhalten der Typen 1, 2 oder 3 angeregt werden. Der Wirkungsbereich dieses Handelns ist also die Akteursebene. Auch hier können soziale Nebenfolgen auftreten und wie Typ 2 stellt umweltgerechtes Verhalten von Typ 3 stets eine Handlung dar. In der Regel müssen mehrere aufeinander aufbauende Handlungen des Typs 3 durchlaufen werden, ehe Verhaltensweisen der Typen 1 und 2 gezeigt und somit das materielle Ziel erreicht wird - wenn man unterstellt, daß sich das angestrebte Verhalten in der vermuteten Weise auf die natürliche Umwelt auswirkt.

d) Bedeutung der Formen umweltgerechten Verhaltens in der Naturschutzpraxis

Eigenes umweltgerechtes Verhalten von Typ 1 ist zwar für die Glaubwürdigkeit der Akteure des Naturschutzes sehr bedeutsam, in der Praxis allerdings von untergeordneter Bedeutung. Eine höhere Bedeutung kommt Verhalten von Typ 2 zu, wie z.B. dem Ankauf und der Pflege

naturschutzfachlich wertvoller Flächen. Dies spielt besonders in der Praxis der Ortsgruppen von Naturschutzverbänden eine wichtige Rolle. Vergegenwärtigt man sich die in Abschnitt 2.1 dargestellten Naturschutzdefizite und die daraus abgeleiteten Forderungen, die vielfältigen Aktivitäten zu Bewußtseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit, die Versuche, politische Entscheidungen zu beeinflussen, oder die Aufgaben der Naturschutzbehörden (Stellungnahmen, Kontrollen, Abwicklung von Förderprogrammen), wird deutlich, daß der **größte Teil der Naturschutzaktivitäten dem „sozialen Engagement für Natur und Umwelt“ zuzurechnen** und sich somit nicht unmittelbar auf natürliche Systeme richtet, sondern auf individuelle und kollektive Akteure sowie auf gesellschaftliche Strukturen und Prozesse.

e) Soziale Nebenfolgen umweltgerechten Verhaltens

In der Grundstruktur von Handlungen zeigt sich eine wesentliche Ursache der schweren Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen: die damit verbundenen, tatsächlichen oder vermeintlichen, negativen sozialen Nebenfolgen. Diese sind es, gegen die sich Widerstand häufig richtet, nicht die jeweiligen Naturschutzziele an sich. Es ist daher in der Diskussion mit anderen Akteuren deutlich zwischen deren **Standpunkt**, sprich der Ablehnung eines Naturschutzvorhabens sowie den dahinterstehenden **Interessen**, also der Vermeidung unerwünschter sozialer Nebenfolgen zu unterscheiden (⇒ 4.3.3, 5.4.1).

2.2.2.3 Adressaten des Naturschutzes

Als potentielle Adressaten des Naturschutzes sind alle individuellen und kollektiven Akteure anzusehen. Dies folgt aus dem Verständnis von Naturschutz als „komplexem Naturhaushaltsschutz“, aus der hohen Zahl querschnittsorientierter Aufgaben des Naturschutzes, der Vielfalt materieller und instrumenteller Naturschutzziele sowie der aus alldem folgenden Naturschutzrelevanz vieler Verhaltensweisen. Im konkreten Fall wird der Kreis der Adressaten dann mehr oder minder stark eingeschränkt. Die Unterscheidung zwischen **Individuen** und **kollektiven Akteuren** (wie Unternehmen, Parteien, Parlamenten, Regierungen, Verwaltungen) ist notwendig, da ihr Verhalten von unterschiedlichen Faktoren bestimmt wird (⇒ 3.5). In den Kapiteln 4 und 5 werden sie ausführlich behandelt.

Zu berücksichtigen ist, daß oft nicht strikt nach opponierenden und „verbündeten“ Akteuren unterschieden werden kann. Bei vielen Akteure dürften eher „mixed-motive“-Konstellationen gegeben sein, da sie gleichzeitig Interesse an der Verwirklichung bestimmter Ziele von Umwelt- und Naturschutz sowie konkurrierender Ziele haben (von Prittwitz 1990). „Der gleiche Akteur kann entsprechend seiner Wahrnehmung von eigenen und fremden Interessen bei dem einen Umweltproblem ökologische Reformmaßnahmen fordern, bei einem anderen jedoch eine aktuelle umweltschädigende Regelung verteidigen“ (SRU 1996, S.230).

2.2.2.4 Aufgabenbereiche im Naturschutz

a) Naturschutzfachliche Aufgaben

Naturschutzfachliche Aufgaben lassen sich nach Planungs- und Vollzugsaufgaben unterscheiden. **Planungsaufgaben** werden wahrgenommen durch die Erstellung von Gutachten, Plänen und Maßnahmenkatalogen: zu nennen sind hier vor allem Umweltverträglichkeitsstudien, Landschaftspflegerische Begleitpläne, Pläne im Rahmen von

Raumordnung und Bauleitplanung, Schutzgebietsausweisungen, Pflege- und Entwicklungspläne für Schutzgebiete, Programme des Vertragsnaturschutzes. **Vollzugsaufgaben** umfassen die materielle Umsetzung der in Plänen und Programmen festgelegten Maßnahmen, wie z.B. Extensivierung landwirtschaftlicher Flächen, Renaturierung von Gewässern, Gehölzpflanzungen, Freihaltung von Bebauung oder die Umsetzung umweltgerechten Verhaltens im Alltag. Die Unterscheidung von Planungs- und Vollzugsaufgaben ist notwendig, da hier häufig Vollzugsdefizite auftreten. Die mangelhafte Umsetzung von Plänen, das „Verschwinden in den Schubladen", stellt ebenso wie die mangelnde Umsetzung „vom Wort in die Tat“ immer noch häufiger die Regel als die Ausnahme dar[39].

b) Naturschutzpolitische Aufgaben

Naturschutzpolitische Aufgaben sind nicht auf Natur und Landschaft, sondern auf gesellschaftliche Akteure gerichtet. Sie müssen im Zusammenhang mit naturschutzfachlichen Aufgaben bewältigt werden, etwa wenn es darum geht, für die Ziele eines Landschaftsplanes die Zustimmung politischer Gremien und betroffener Bürger zu finden. Naturschutzpolitische Aufgaben bestehen aber auch in der Verbesserung rechtlicher, administrativer, finanzieller, personeller und politischer Rahmenbedingungen des Naturschutzes. Diese Rahmenbedingungen werden von anderen Interessen (Landwirtschaft, Verkehr, Industrie, Wohnen, Erholung u.a.) sowie den entsprechenden Politikfeldern mit bestimmt. Sie stellen sich bei der Bearbeitung naturschutzfachlicher Aufgaben als unveränderbare Vorgaben dar, sollen jedoch durch naturschutzpolitisches Handeln mittel- oder langfristig verändert werden.

c) Gesellschaftspolitische Aufgaben

Naturschutzfachliche und naturschutzpolitische Aufgaben werden nicht im „luftleeren“ Raum bewältigt, sondern unter bestimmten gesellschaftlichen Bedingungen und Entwicklungen (z.B. Wertewandel, Arbeitslosigkeit, Technologisierung, Globalisierung). Diese Bedingungen liegen zwar außerhalb des originären Tätigkeitsfeldes des Naturschutzes, beeinflussen aber individuelle und gesellschaftliche Wahrnehmungs-, Bewertungs- und Handlungsmuster und wirken sich hierdurch auf Bedeutung und Durchsetzungschancen von Naturschutzzielen aus (vgl. Jänicke 1996). So können wirtschaftliche Probleme die subjektiv empfundene individuelle und gesellschaftliche Bedeutung von Natur- und Umweltschutz in den Hintergrund drängen. Der Begriff „gesellschaftspolitische Aufgaben“ ist so zu verstehen, daß die genannten Bedingungen bei der Wahl von Zielen und Strategien als potentielle Anknüpfungspunkte oder Hindernisse berücksichtigt werden müssen, ohne daß damit verbundene Probleme durch die Akteure des Naturschutzes gelöst werden könnten.

d) Bedeutung der Aufgabenbereiche in der Naturschutzpraxis

Obwohl sich der Erfolg des Naturschutzes letztlich nur an der Verwirklichung der Vollzugsaufgaben bemessen läßt, kommt den anderen Aufgabenbereichen eine ebenso hohe Bedeutung zu. Diese legen die Rahmenbedingungen fest, unter denen über die materielle Zielerreichung entschieden wird. Allerdings bleiben innerhalb jedes Aufgabenbereiches Handlungsspielräume bestehen. Umgekehrt sind auch Auswirkungen von der naturschutzfachlichen auf die naturschutzpolitische und weiter auf die gesellschaftspolitische Ebene möglich - wenn auch in geringerem Ausmaß. Dies gilt z.B., wenn aufgrund positiver Erfahrunen mit Naturschutzprojekten auf der politischen Ebene verstärkt Finanzmittel Verfügung gestellt werden oder die gesellschaftliche Akzeptanz von Naturschutzzielen erhöht wird.

---

[39] Brandl & Ammer 1996, Olschowy et al. 1984, SRU 1987, 1996. Diese Einschätzung bestätigt sich immer wieder durch Erfahrungsberichte von Landschaftsarchitekten.

2.2.2.5 „Vorhabenstypen“ im Naturschutz

Naturschutzvorhaben lassen sich nach den Trägern des jeweils infragestehenden Vorhabens unterscheiden.

Als **Initiativvorhaben** werden im folgenden Vorhaben bezeichnet, bei denen Akteure des Naturschutzes Vorhabensträger sind. Häufig ist die Verwirklichung dieser Vorhaben auf die Bereitschaft und aktive Mitarbeit der Adressaten angewiesen. Beispiele sind die Erhaltung von Biotopstrukturen durch Pflegemaßnahmen, die Einführung umweltschonender Formen der Landnutzung, Schutzgebietsausweisungen oder Bemühungen zur Verbesserung rechtlicher, administrativer und finanzieller Bedingungen des Naturschutzes. Auch die Landschaftsplanung umfaßt vornehmlich Initiativvorhaben.

Unter **Reaktivvorhaben** werden in dieser Arbeit Vorhaben verstanden, die die Verhinderung, Modifizierung oder umweltgerechte Ausgestaltung von Planungen, Vorhaben und Nutzungen Dritter zum Ziel haben. Diese Vorhaben können sich unmittelbar oder mittelbar auf die natürliche Umwelt auswirken, wie z.B. konkrete Bauvorhaben oder vorangegangene Phasen der Bauleitplanung. Sie können aber auch den gesellschaftlichen und politisch-administrativen Stellenwert des Naturschutzes betreffen, wie dies unter anderem Gesetzesänderungen und politische Programme tun. Im Gegensatz zu den meisten Initiativvorhaben müssen die Naturschutzadressaten bei Reaktivvorhaben nicht zwingend aktiv zur Verwirklichung des jeweiligen Ziels beitragen (obwohl dies in der Regel hilfreich ist). Es kann ausreichen, wenn sie über Anreize oder Machtkonflikte zum Verzicht auf das Vorhaben bzw. zu dessen Modifikation bewegt werden können. Typische Reaktivvorhaben stellen Umweltverträglichkeitsprüfungen und die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung dar.

Die Grundkonstellationen beider - idealtypischer - Vorhabenstypen unterscheiden sich wesentlich voneinander. Dies kann sich auf die Auswahl geeigneter Naturschutzstrategien auswirken, insbesondere hinsichtlich der Frage, ob ein konsens- oder ein konfliktorientiertes Vorgehen zu wählen ist. Die meisten der in 1.4 vorgestellten Fallbeispiele lassen sich den Initiativvorhaben zuordnen, eine Übertragbarkeit ihrer Ergebnisse auf Reaktivvorhaben ist nicht ohne weiteres gegeben.

2.2.3 Zusammenfassende Darstellung und Resümee

Die nachfolgende Tabelle 2 faßt die verschiedenen Zielebenen, Aufgabenbereiche, Wirkungsbereiche und Typen umweltgerechten Verhaltens zusammen und setzt sie zueinander in Beziehung.

Die Verwirklichung von Naturschutzzielen basiert stets auf der Kommunikation der Vertreter des Naturschutzes untereinander sowie mit anderen individuellen und kollektiven Akteuren. Viele Naturschutzaufgaben sind im Wirkungsbereich individueller und kollektiver Akteure sowie gesellschaftlicher Funktionssysteme angesiedelt. Die erfolgreiche Bewältigung dieser Aufgaben setzt kommunikative, psychologische, soziale und politische Kompetenzen voraus. „Naturschutz muß sich als ein Element eines gesellschaftlichen Interessenaustragungsprozesses verstehen. Er muß deshalb dafür sorgen, seine eigene Professionalität auch auf Fragen von Umsetzung von Naturschutzzielen zu richten und nicht allein auf naturwissen-

schaftliche [sowie ideelle und ethische, Anm. S.H.] Fragen der Notwendigkeit des Schutzes eines einzelnen Schutzobjektes konzentrieren“ (E. Müller 1996, S. 32f.). Der Frage, ob und wieweit die erwähnten Kompetenzen gegeben sind und der zitierten Anforderung Genüge getan wird, bzw. ob deren Notwendigkeit von den Akteuren des Naturschutzes überhaupt gesehen wird, wird im folgenden Abschnitt nachgegangen.

<table>
<tr><th colspan="2">Ziele</th><th>Wirkungs-bereich</th><th>Verhaltensform</th><th>Aufgaben-bereich</th><th>Beispiel (Landschaftsplanung)</th></tr>
<tr><td>Hauptziel</td><td rowspan="3">Materielle Ziele</td><td rowspan="3">Natur
Umwelt
Landschaft</td><td rowspan="3">(Beabsichtigte) Wirkungen der Verhaltensformen 1 - 3</td><td rowspan="4">Naturschutz-fachliche Aufgaben:

Planungs-aufgaben

Vollzugs-aufgaben</td><td>§ 1 BNatSchG, ausgefüllt durch Ländergesetze</td></tr>
<tr><td>Teilziel</td><td>Raum-, medien- und artenbezogene Konkretisierung durch Landschafts-rahmenprogramm, Landschaftsrah-menplan und kommunalen Land-schaftsplan, z.B.:
• Erhaltung seltener Biotop- und Habitattypen,
• Verminderung der Nitratbelastung des Grundwassers
• Aufwertung des Landschaftsbildes</td></tr>
<tr><td>Unterziel</td><td>Formulierung durchzuführender Maßnahmen: z.B.
• Einmalige Mahd von Feuchtwiesen
• Anpassung des Viehbestandes an die Fläche
• Eingrünung Ortsrand</td></tr>
<tr><td>Ziele / Mittel</td><td rowspan="5">Instrumentelle Ziele</td><td rowspan="5">Individuen, Handlungs-kollektive, Soziale Funktions-systeme</td><td>Typ 1
„Minimierung umweltschädi-gender Verhal-tenskonsequenzen“
Typ 2
„Verbesserung des Zustandes der natürlichen Umwelt“</td><td>Verwirklichung, Durchführung der formulierten Maßnahmen einschließlich Erfolgskontrolle</td></tr>
<tr><td>Ziele / Mittel</td><td>Typ 3
„Soziales Engagement für Natur und Umwelt“</td><td rowspan="3">Naturschutz-politische und gesellschafts-politische Aufgaben</td><td>Gewinnung von Akzeptanz für die Ziele und Maßnahmen bei politischen Entscheidungsträgern und Bürgern</td></tr>
<tr><td>Ziele / Mittel</td><td>Typ 3</td><td>Aufzeigen und Nutzen von Handlungs-anreizen und Vorteilen für Bürger und Kommune sowie Einsatz adressaten-bezogener Instrumene, z.B.:
• Nutzung von Fördermitteln
• Aufbau lokaler Vermarktungs-strukturen
• Einzelbetriebliche Beratung von Landwirten</td></tr>
<tr><td>etc.</td><td>Typ 3</td><td>Verbesserung der Rahmenbedin-gungen umsetzungsorientierter Landschaftsplanung , z.B.
• Beschaffung von Finanzmitteln
• Änderung der HOAI</td></tr>
<tr><td>Ist - Zustand</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

Tab. 2 Handlungsfeld des Naturschutzes

2.3 INHALTLICHE SCHWERPUNKTE UND DEFIZITE IM NATURSCHUTZ

Die gestellte Frage läßt sich ohne Berücksichtigung historischer Entwicklungen im Naturschutz nicht beantworten. Daher sollen diese Entwicklungen in ihren für das Thema wesentlichen Aspekten kurz dargestellt werden, ehe auf die aktuelle Situation im Naturschutz eingegangen wird.

2.3.1 Historische Entwicklung

Zentraler Träger des im 19. Jahrhundert aufkommenden Naturschutzgedankens war das **Bürgertum**, das trotz der heutigen personellen und inhaltlichen Heterogenität des Naturschutzes für diesen weiterhin von hoher Bedeutung ist (Linse 1986, SRU 1996)[40]. Bürgerliche Interessen und Sichtweisen wirkten sich daher besonders stark auf die Naturschutzarbeit und ihr Bild in der Öffentlichkeit aus.

Gesellschaftspolitisch-kulturell war der bürgerliche Naturschutzgedanke durch eine starke Affinität zu romantisch rückblickenden und kulturell-ästhetisierenden Strömungen gekennzeichnet. Er war fortschritts- und großstadtfeindlich; Natur und ländliches Leben wurden idyllisiert und verklärt. Die vorherrschenden politischen Grundhaltungen waren antidemokratisch und national-konservativ bis völkisch-reaktionär[41]. Entsprechend ließ sich die Naturschutzbewegung später weitgehend problemlos in den nationalsozialistischen Staat integrieren, von dem sich viele Naturschützer einen wirksamen Naturschutz erhofften[42].

Der **räumliche Anspruch** des Naturschutzes war bei Ernst Rudorff, der den Begriff Naturschutz im Zusammenhang mit Heimatschutzbestrebungen Ende des 19. Jahrhunderts prägte, auf den Schutz großer Landschaftsräume gerichtet - ein Anspruch, der in der Anfangsphase der Naturschutzbewegung von vielen ihrer Vertreter geteilt wurde. Sehr schnell setzte sich jedoch, vermutlich aufgrund seiner größeren gesellschaftlichen und politischen Akzeptanz, ein konservierend ausgerichteter Arten- und Reservatschutz ohne umfassenden flächendeckenden Anspruch durch, wie er von Hugo Conwentz zu Beginn des 20. Jahrhunderts vertreten wurde. Dieser Ansatz bestimmte in der Folgezeit weitgehend Selbstverständnis, Handlungsweisen und öffentliches Erscheinungsbild des Naturschutzes[43].

Naturschutz hatte nun die als „**Naturdenkmalpflege**“ bezeichnete Erhaltung einzelner, kleinräumiger Landschaftsteile mit besonderer Eigenart und „landschaftsmusealem Charakter" (SRU 1987, S. 150) zum Ziel. Diese starke Einschränkung des Naturschutzanspruches bedingte die Vernachlässigung von Boden, Wasser, Klima und Luft; Beziehungen zwischen Naturschutz und ersten Bemühungen der Luft- und Gewässerreinhaltung kamen daher nicht zustande (Erz 1990). Auch die dem Erscheinungsbild einer Landschaft innewohnende natürliche und gesellschaftliche **Dynamik** konnte nicht erfaßt werden: die

---

[40] Auch heute rekrutieren sich Ökologiebewegung und Umweltverbände vornehmlich aus der gehobenen Mittelschicht, vgl. hierzu 4.3.5.

[41] Vgl. Brand et al. 1997, Gröning & Wolschke-Bulmahn 1986, Knaut 1990, Linse 1986, Mauritz 1995, Oechsle 1988, SRU 1996, Wey 1982.

[42] Brand et al. 1997, Gröning & Wolschke-Bulmahn 1986, Mauritz 1995, SRU 1996.

[43] Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz Buchwald 1968, Erz 1990, Gröning & Wolschke-Bulmahn 1986, Knaut 1990, Kraft & Wurzel 1997, Oechsle 1988, SRU 1996, Wey 1982.

zugrundeliegende ästhetisch-ideelle Motivation war auf die Erhaltung eines *bestimmten* **Landschaftsbildes** gerichtet, das aber lediglich das „Abfallprodukt“ einer jahrhundertelangen Landnutzung darstellte, ohne daß diese Nutzungsabhängigkeit gesehen wurde (Haber 1993a).

Was die **Beziehung zwischen Naturschutz und verschiedenen Landnutzungsformen**, wie Industrie oder Land- und Forstwirtschaft betrifft, lassen sich auf Seiten des Naturschutzes Desinteresse und massive Abwehr ebenso wie die Vernachlässigung umweltschädigender Nutzungsauswirkungen beobachten.

Vertreter des „**Reservatsnaturschutzes**“ konnten sich aufgrund des räumlich beschränkten Ansatzes weitgehend neutral gegenüber den Auswirkungen der Landnutzungsformen verhalten, solange hiervon die wenigen zu schützenden Flächen nicht betroffen waren. Es konnten „durch Beschränkung auf ausgewählte Naturelemente (geschützte Arten, Reservate) ... die sehr viel komplexeren gesamtlandschaftlichen und soziologischen Zusammenhänge, die Belastungen des Naturhaushaltes bedingen ... unberücksichtigt bleiben" (Plachter 1992, S. 67). Teilweise wurden Land- und Forstwirtschaft auch als potentielle Verbündete im Bemühen um Naturschutz angesehen (Kraft & Wurzel 1997).

Dennoch blieben im Rahmen eines **konservierenden Naturschutzverständnisses** Nutzungen grundsätzlich negativ zu beurteilen und abzulehnen, sobald sie zu Veränderungen der Landschaft führten[44]. Naturschützer mit flächendeckendem Anspruch, die einen Bezug zwischen Naturschutz und Landnutzung herstellten, kamen hierdurch insbesondere mit den Interessen und Verhaltensweisen von Arbeiterschaft und bäuerlicher Bevölkerung in Konflikt. Besonders deutlich wird dies schon bei Rudorff, der soweit ging, den Einsatz von Maschinen in der Landwirtschaft strikt abzulehnen: „Er [der Bauer, Anm. S.H.] thut viel besser daran, die Leere mancher Stunde des langen Winters mit dem Ausdreschen seines Korns auszufüllen, wobei die Energie seiner Muskeln frisch erhalten wird, als vor langer Weile nach der nächsten Eisenbahnstation zu troddeln, um städtische Vergnügungen aufzusuchen“ (zit. bei Knaut 1990, S. 117).

Während der nationalsozialistischen Diktatur entstand im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Reichsnaturschutzgesetzes (RNG) von 1935 ein **technokratisch ausgerichteter Zweig des Naturschutzes**, der die bisherige Fortschritts- und Technikfeindlichkeit ablegte. Dessen Aufgaben wurden zunehmend von Gartenarchitekten wahrgenommen und lagen vor allem in der Entwicklung und bewußten Gestaltung der Landschaft. Der Begriff **Landschaftspflege** sollte dem Ausdruck verleihen (Buchwald 1968, Linse 1986). Dabei war es gerade „nicht Aufgabe des Naturschutzes, das wirtschaftlich Notwendige, das Fortschrittliche in seiner Entstehung zu verhindern oder ihm unnötige Schwierigkeiten zu bereiten“ (RNG 1935, S. 32, zit. bei Oechsle 1988, S. 28). Daher wurde Landschaftspflege vornehmlich ästhetisch-künstlerisch aufgefaßt; man konzentrierte sich auf die Erhaltung bzw. die Wiederherstellung des Landschaftsbildes im Zusammenhang mit technischen Bauten, die „organisch“ in die Landschaft eingebunden werden sollten. Hinzu kamen berufsständische Interessen: Eingriffsvorhaben wie Flußregulierungen, Deich- und Kanalbauten, Straßen und

[44] Vgl. Buchwald 1968, Gröning & Wolschke-Bulmahn 1986, Kraft & Wurzel 1997, Linse 1986, SRU 1996, Wey 1982.

Meliorationen wurden als Möglichkeit gesehen, die schlechte Auftragslage der Gartenarchitekten zu verbessern (Gröning & Wolschke-Bulmahn 1986)[45].

Alle drei beschriebenen Ansätze - konservierender Naturschutz auf gesamter Fläche; Naturdenkmalpflege und Reservatsnaturschutz; Landschaftspflege - führten zum selben Ergebnis: Es gelang **keine Integration von Naturschutzbelangen in die Landnutzung**, die es ermöglicht hätte, gesellschaftliche und technische Entwicklungen einerseits einzubeziehen, andererseits aber deren negative Auswirkungen auf die natürliche Umwelt zu minimieren. Die Akteure des Naturschutzes konnten sich nicht aus ihrer weitgehend passiv-reagierenden Rolle lösen und keine Lösungsvorschläge für „naturverträgliche" Wirtschaftsweisen unterbreiten, die Chancen auf breite gesellschaftliche Akzeptanz gehabt hätten.

Zwar hatte es im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts „grünplanerische" Ansätze gegeben, die eine Verbesserung der „Umweltqualität" unter **Einbeziehung sozialer Aspekte und Notwendigkeiten** anstrebten. Dies war in der Landesverschönerung, in der städtischen Freiflächenplanung (z.B. in der Gartenstadt- und Volksparkbewegung) sowie in der Grünplanung und Raumordnung (z.B. durch den 1920 gegründeten Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk) der Fall[46]. Auch auf den Deutschen Naturschutztagen von 1925 bis 1931 wurden soziale Fragen thematisiert (Kraft & Wurzel 1997). Diese Ansätze wurden jedoch nicht auf breiter Basis aufgegriffen und durch das nationalsozialistische Regime völlig unterbunden.

Gröning & Wolschke-Bulmahn (1986) betonen anhand des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und vereinzelter ähnlicher Beispiele „die [gesellschaftliche, Anm. S.H.] Durchsetzungsfähigkeit eines Naturschutzes, der sich an den Interessen von großen Teilen der Bevölkerung orientiert und der in ein funktionierendes System kommunaler Selbstverwaltung eingebunden ist" (S. 177, ähnlich Wey 1982). Demgegenüber seien die Forderungen des traditionellen Naturschutzes nicht mehrheitsfähig gewesen und daher weitgehend erfolglos geblieben[47]. So notwendig jedoch die Berücksichtigung sozialer Belange ist, es darf nicht übersehen werden, daß zwischen sozialen und Naturschutzzielen erhebliche Zielkonflikte verbleiben können. Auch ist die Annahme, daß eine breitere gesellschaftliche Unterstützung von Naturschutzzielen deren Durchsetzbarkeit verbessert hätte, nicht generell gültig. Dies ist sie nur, wenn die jeweiligen Interessen organisations- und konfliktfähig sind und die sie vertretenden Gruppen über ausreichende Machtpotentiale verfügen (⇒ Kap. 5.).

Betrachtet man eine möglichst breite Unterstützung von Naturschutzzielen durch größere Bevölkerungskreise dennoch als Voraussetzung oder zumindest als hilfreich für deren Verwirklichung, stellt sich die Frage nach der **Beziehung des bürgerlichen Naturschutzes zu anderen gesellschaftlichen Gruppen mit ähnlichen Interessenlagen**. Hier sind die Ende des 19., Anfang des 20. Jahrhunderts entstandenen „naturbezogenen" Gruppierungen und Vereinigungen, wie die Wanderbewegungen der Arbeiterschaft (z.B. die „Naturfreunde") zu nennen; ebenso die Vertreter benachbarter Aufgabenfelder, wie der Gartenarchitektur und

[45] Dies kann als historischer Beleg für die Rolle gesehen werden, die zusätzliche Interessen im Handeln einzelner Akteure des Naturschutzes spielen, vgl. 2.2.1.2.

[46] Brand et al. 1997, Gröning & Wolschke-Bulmahn 1986, Lehrstuhl für Landschaftsarchitketur und Planung TU München (Hrsg.) 1990, Wey 1982.

[47] Bezeichnend für die heutige Heterogenität im Naturschutz, bzw. dessen schwierige definitorische Abgrenzbarkeit, ist in diesem Zusammenhang, daß die genannten Gruppierungen bzw. Aufgabenfelder von Gröning & Wolschke-Bulmahn (1986) dem Naturschutz zugerechnet werden, während sie in der Darstellung der Geschichte des Naturschutzes anderer Autoren (z.B. bei Buchwald 1968, Erz 1983a, 1983b, 1990, Haber 1993, Plachter 1991, Zielonkowski 1989, 1992) keine Erwähnung finden.

der städtischen Freiraumplanung. Obwohl gerade die unteren sozialen Schichten unter verschlechterten Lebensbedingungen und fehlenden nutzbaren Grünflächen in den Städten zu leiden hatten, wurde dieser Ansatzpunkt zur Bildung einer breiteren gesellschaftlichen Bewegung nicht genutzt. Eine Zusammenarbeit zwischen den genannten Gruppen auf breiter Basis fand nicht statt (Gröning & Wolschke-Bulmahn 1986).

Die Ursachen hierfür lagen in der gesellschaftspolitisch konservativen Grundhaltung der bürgerlichen Naturschützer, ihrer Ablehung des technischen Fortschritts und der Vernachlässigung der Problematik innerstädtischer Grünflächen. Es bestanden erhebliche soziale und politische Differenzen zum städtischen Proletariat und zur landwirtschaftlichen Bevölkerung. Letztlich **vertrat der traditionelle Naturschutz elitäre Interessen einiger weniger**; Rudorff (1880) spricht ausdrücklich vom „berechtigten Anspruch der Minderzahl". Nach der Interpretation von Oechsle (1988) dienten Rudorffs Bemühungen um den Schutz der „freien Natur" gar der Kompensation und Rechtfertigung von Klassenunterschieden, da diese in der unmittelbaren Beziehung zur Natur bedeutungslos würden. Folglich mußte es zur Verkennung der Lebenssituation und zur Vernachlässigung der sozialen Interessen und Bedürfnisse breiter sozialer Schichten kommen. Dies führte zu einer „oberlehrerhaften" Haltung, die sich, wie die oben zitierte Aussage Rudorffs zeigt, anmaßte, Landwirten Vorschriften über ihre Lebens- und Arbeitsweise zu machen oder dem städtischen Proletariat den Zugang zur „freien Landschaft" zu erschweren[48].

Die Beziehungen zwischen (bürgerlichen) Naturschützern und anderen Teilen der Bevölkerung waren dadurch wesentlich häufiger und stärker durch gegenseitige Gleichgültigkeit oder Konflikt als durch Zusammenarbeit und Verständnis geprägt. Mangelnde politische und gesellschaftliche Unterstützung für die Belange des Naturschutzes durch breitere Bevölkerungsschichten war die Folge[49].

2.3.2 Aktuelle Situation

Die Betonung des Schutzes einzelner Flächen und Arten bei gleichzeitiger Vernachlässigung gesamträumlicher Zusammenhänge des Naturhaushaltes sowie der fehlende Bezug zur Landnutzung sind als Charakteristika des Naturschutzes bis heute spürbar; z.B. in der Konzentration auf Arten der Roten Listen oder schutzwürdige Biotope. Die aus diesem eingeschränkten Ansatz folgenden Probleme sind jedoch erkannt. Seit den 1970er Jahren wird zunehmend darauf hingewiesen, daß Arten- und Gebietsschutz nicht isoliert betrieben werden können, sondern im Zusammenhang mit dem Schutz des gesamten Naturhaushaltes zu sehen sind. Naturschutz sei, so der SRU (1987, S. 124; 1996, S. 118) als „**komplexer Naturhaushaltsschutz**" zu verstehen, der den Schutz von Boden, Wasser und Luft einbeziehen müsse[50]. Haber (1971) und der SRU (1987) forderten, auf mindestens 10% der Landesfläche Naturschutzzwecken den Vorrang vor anderen Nutzungen einzuräumen[51]. Andere Autoren sprechen von der Notwendigkeit, Naturschutz auf der Gesamtfläche des Landes in abgestufter Intensität zu betreiben, eine Forderung, die sich auch in einer

[48] So wiederum Rudorff (1880), vgl. Knaut 1990, Kraft & Wurzel 1997.

[49] Vgl. Gröning & Wolschke-Bulmahn 1986; Kraft & Wurzel 1997, Linse 1986, Oechsle 1988.

[50] Vgl. hierzu 1.4.1, ähnlich BfANL 1989, BNL 1995b, Hübler 1987, Jedicke 1995, LANA 1992, Plachter 1992.

[51] Erste Forderungen, 10% der Landesfläche dem Naturschutz vorzubehalten aber auch nach einem Biotopverbundsystem wurden bereits in den 1930er Jahren von Seifert und 1957 von Krauss vorgebracht (Erz 1983a).

gemeinsamen Erklärung der Umweltministerkonferenz und des Deutschen Naturschutzrings (UMK/DNR 1996) findet[52]. Damit rückten die Landnutzungsformen, insbesondere die Landwirtschaft[53], in den Blickpunkt. Plachter (1992, S. 68) bezeichnet die „Mitsteuerung der Naturnutzung [als] eine zentrale Aufgabe des Naturschutzes in Mitteleuropa", Konold et al. (1997) sowie Pfadenhauer (1991, 1996) fordern die Integration von Naturschutzbelangen in **flächendeckende umweltverträgliche Landnutzungssysteme**.

Dies bedeutet, daß alle Landnutzer und die entsprechenden Politikbereiche Beiträge zur Realisierung von Naturschutzzielen erbringen müssen. Dieser neu formulierte umfassende Anspruch muß aber zunächst zwangsläufig als „**überflüssige Einmischung" empfunden werden und entsprechende Widerstände auslösen**, da er in Eigentumsrechte sowie in Belange eingreift, die seit jeher Gegenstand von Entscheidungen anderer Akteure waren (⇒ 4.3.1.2). Die weitgehend fehlende Umsetzung von Landschaftsplänen zeigt dies deutlich.

Auch die **Dynamik natürlicher Prozesse** soll stärker berücksichtigt und in Abhängigkeit vom jeweiligen Biotop- bzw. Ökosystemtyp als „**Prozeßschutz**" in den Zielekatalog des Naturschutzes aufgenommen werden[54]. Das Festhalten vieler Naturschützer an überkommenen Leitbildern, die die statisch-konservierende Komponente zu stark betonen, wird kritisiert (BNL 1995a, Plachter 1992). Damit wird eine Öffnung gegenüber der natürlichen wie auch der gesellschaftlichen und nutzungsbezogenen Dynamik möglich, ohne den Schutzgedanken aufzugeben.

Die **Naturschutzpraxis** ist von der Umsetzung dieser Einsichten jedoch noch weit entfernt (vgl. SRU 1996). Dies gilt für viele Planungen, die zwar, wie z.B. die Landschaftsplanung, flächendeckende Aussagen treffen, häufig jedoch die abiotischen Umweltmedien gegenüber dem Arten- und Biotopschutz vernachlässigen[55]. Der Verwirklichung eines „komplexen Naturhaushaltsschutzes" steht die ungenügende Integration von Naturschutzbelangen in die Landnutzung entgegen. Hierfür verantwortlich ist allerdings nicht allein fehlendes Bewußtsein der Naturschützer für solche Fragen, sondern vor allem der, aus ihrer Perspektive verständliche, Widerstand der Betroffenen. Dieser richtet sich gegen tatsächliche oder befürchtete Konsequenzen der Integration von Naturschutzzielen in Nutzungen, wie z.B. gegen Nutzungseinschränkungen in bestimmten Bereichen oder Änderungen der Bewirtschaftungsform.

Zur Verwirklichung flächendeckender, medienübergreifender und nutzungsbezogener Naturschutzansprüche reicht es daher nicht aus, sich nur auf Flächen und darauf stattfindende Nutzungen zu konzentrieren. Wer „räumliche Entwicklungen zielgerichtet beeinflussen will, muß in seinem Denken und Handeln stets auch die **Überlegungen und Aktivitäten der anderen Beteiligten** einbeziehen" (Selle 1992, zit. bei Wehner 1996, S. 7, Hervorhebung S.H.). „Aussichtsreiche Strategien erfordern ein hohes Maß an Information über die eigenen Handlungsvoraussetzungen ... einschließlich der Voraussetzungen der Gegenseite" (Rucht

[52] Vgl. BFANL 1989, Erz 1981, LANA 1991, NABU 1995, Plachter 1991, 1992, Schreiner 1987, SRU 1996. Auf Widersprüche bzw. (Un-)Vereinbarkeiten zwischen dem „10%-Ansatz" und dem „100%-Ansatz", die unter den Begriffen „segregativer versus integrativer Naturschutz" diskutiert werden, braucht hier nicht näher eingegangen werden (vgl. Luz 1994).

[53] Vgl. hier v.a. das Sondergutachten „Umweltprobleme der Landwirtschaft" des SRU 1985.

[54] Vgl. Diepolder & Haber 1997, Jedicke 1995, Plachter 1991, Konold et al. 1997, NABU 1995, Pfadenhauer 1991, Remmert 1988, Schreiner 1987, SRU 1987. Allerdings fungiert „Prozeßschutz" derzeit eher als Schlagwort und Anspruch, eine Konkretisierung und Operationalisierung ist bisher nicht erfolgt. Entsprechend werden sehr unterschiedliche Vorstellungen damit verbunden (Kühn 1997).

[55] Haber et al. 1993, Luz 1994, Schulze 1995.

1994a, S. 88). Wie unter 2.1.5 gezeigt, hat man im Naturschutz begonnen, sich den damit verbundenen Herausforderungen zu stellen. Die Notwendigkeit, die Bedürfnisse und Interessen der Adressaten des Naturschutzes in das eigene Vorgehen einzubeziehen, wird in zunehmendem Maße gesehen.

Dieser Notwendigkeit glaubt man allerdings häufig mit einem auf Intuition und Erfahrung gestützten Alltagsverständnis psychischer und gesellschaftlicher Prozesse entsprechen zu können, ohne auf die hierfür relevanten Wissenschaftsdisziplinen zurückgreifen zu müssen. Was Jänicke (1994, S. 18) zur Umweltpolitik schreibt, dürfte auch im Naturschutz Gültigkeit besitzen: „Strategieempfehlungen erfolgen meist ad hoc, oft sozialwissenschaftlich naiv, einseitig aus naturwissenschaftlich-technischer Perspektive, oft lediglich auf Plausibilität angelegt. Verursacherbezogene Analysen, die den ... bestehenden sozialen Restriktionen realistisch Rechnung tragen, sind noch äußerst selten". Es ist die These aufzustellen, daß mit der Einsicht in die Notwendigkeit, die Handlungsbedingungen der Adressaten zu berücksichtigen, allein noch wenig bewirkt ist. Damit diese Einsicht möglichst hohe Wirkung entfalten kann, ist in einem weiteren Schritt die **Anwendung verhaltens- und sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse und Theorien in der Naturschutzpraxis** zu prüfen und sicherzustellen. Dies vermag den Erfolg naturschützerischer Bemühungen zwar nicht zu garantieren, denn nicht alle Interessengegensätze lassen sich überwinden, jedoch steigen die Chancen hierfür.

Zwar wurden während der 1970er und 1980er Jahre die gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Ursachen der zunehmenden Umweltgefährdung durch die Umwelt- und Ökologiebewegung intensiv diskutiert[56]. Der Schwerpunkt dieser Diskussion lag jedoch vornehmlich in einer eher allgemein gehaltenen „System- und Zivilisationskritik". Eine explizite, auf Fragen des Naturschutzes bezogene, praxisorientierte Auseinandersetzung mit individuellen und gesellschaftlich-kulturellen Handlungsvoraussetzungen wurde kaum geleistet. Nach wie vor wird Naturschutz in erster Linie als naturschutzfachliche, planerische oder ideell-moralische Aufgabe begriffen oder (fast) ausschließlich als „Sache" der Biologie betrachtet. Der **verhaltens- und sozialwissenschaftliche Bereich wird nicht systematisch berücksichtigt** und führt, trotz vieler diesbezüglicher Aussagen[57], noch immer ein Schattendasein im Naturschutz (vgl. Kaule et al. 1994, Luz 1993). Diese Einschätzung läßt sich sowohl anhand von Literatur als auch anhand der täglichen Naturschutzpraxis belegen.

Weinzierl (1993) fordert einen „ganzheitlichen Naturschutz", der nicht nur naturwissenschaftlich, sondern auch **emotional und religiös geprägt** sein müsse. Hierfür beruft er sich auf „den so ganzheitlich denkenden Ernst Rudorff" (ebd., S. 49): „Diese ganzheitliche Weltsicht, das Einssein von Geist und Seele, von Fakten und Gefühlen, von ratio und emotio, war kennzeichnend für die in Fülle entstehenden Naturschutz- oder Heimatschutzvereinigungen um die Jahrhundertwende" (ebd., S. 49). Obwohl der Ansatz von Rudorff über den Schutz einzelner Reservate und Arten hinausging, ist er weitgehend ästhetisch-ideell begründet und auf die Interessen des Bürgertums gerichtet. Wie immer man den diffusen Begriff „ganzheitlich" verstehen mag, in jedem Falle werden die von Weinzierl unter Bezugnahme auf Rudorff herausgehobenen Aspekte allein den heutigen Anforderungen, insbesondere in den naturschutz- und gesellschaftspolitischen Aufgabenbereichen, nicht gerecht. Darüber hinaus steht Rudorffs Ansatz, soweit er anderen gesellschaftlichen Gruppen

[56] Eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit erlangten bspw. Amery 1976, Gruhl 1975, Schuhmacher 1977 (vgl. hierzu Oechsle 1988). Als Veröffentlichung aus „dem Fach" ist Bechmann (1984) zu nennen.

[57] Siehe hierzu die unter 2.1.5, Fn. 22 genannten Veröffentlichungen.

bestimmte Verhaltensformen aufzwingen will, im Widerspruch zu demokratischen Grundgepflogenheiten.

Remmert (1988) und Plachter (1991) betonen - beide in Büchern mit dem Titel „Naturschutz“ - die **Bedeutung der Biologie** für den Naturschutz. Remmert (1988, S. 168) vertritt die Auffassung, „wer ... im Studium Naturschutz näher kennenlernen möchte, sollte ein volles Biologiestudium durchführen mit Physiologie, Genetik und Biochemie. Er sollte sich dann sehr intensiv mit Veranstaltungen der zoologischen und botanischen Systematik und der zoologischen und botanischen Ökologie sowie der allgemeinen Ökologie beschäftigen“. Hingegen könnten „Ausbildungen zum Landschaftsplaner oder Landschaftsarchitekten ... nicht als Naturschutzstudium begriffen werden: Planer und Architekten lernen, wie der Name sagt, einzugreifen in das natürliche Geschehen; der Naturschützer sollte als Oberstes lernen, daß er nicht eingreift“ (ebd.).

Abb. 2 Arbeitsweise des Naturschutzes nach Plachter (1991, S. 11)

Plachter (1991) geht in einer Darstellung der Arbeitsweise des Naturschutzes (Abb. 2) auf gesellschaftliche Fragestellungen lediglich im Zusammenhang mit der Formulierung all-

gemeiner Rahmenziele und indirekt im Zusammenhang mit Gesetzen ein, jedoch nicht mehr im Vollzug. Die Arbeitsweise des Naturschutzes stellt sich hierdurch weitgehend konfliktfrei dar, so als würden die Ziele des Naturschutzes stets im gewünschten Umfang erreicht. Individuelle und gesellschaftliche Bedürfnisse, Ansprüche und Widerstände, die mit dem Instrumentarium der Biologie nicht erfaßt werden können, tauchen nicht auf. Insgesamt liegt das Augenmerk Plachters fast ausschließlich auf biologischen Fragen des Naturschutzes, also auf dem naturschutzfachlichen Aufgabenbereich. Naturschutz- und gesellschaftspolitische Fragestellungen werden lediglich rudimentär erwähnt[58].

Die hohe Bedeutung naturwissenschaftlicher Erkenntnisse und Daten, vor allem für die naturschutzfachlichen Aufgaben, ist nicht zu bestreiten. Dennoch lassen sich gegen die von Plachter und Remmert implizit vorgenommene Beschränkung des Naturschutzes auf „angewandte Biologie“ Einwände erheben. Betrachtet man den Verzicht auf Eingriffe in die natürliche Umwelt mit Remmert (1998) als bedeutendes Prinzip des Naturschutzes[59], so ist zu fragen, von welchem Nutzen physiologische oder genetische Kenntnisse hierbei sein sollen. Durch die einseitige Betonung der Biologie wird übersehen, daß sich die Verwirklichung von Naturschutzzielen und die Verhinderung von Eingriffen nicht in Ökosystemen, in Biotopen, in Habitaten oder Zellstrukturen bestimmter Arten entscheiden, sondern durch Diskussionen und Auseinandersetzungen mit Menschen und Institutionen im Rahmen gesellschaftlicher Prozesse und Machtstrukturen.

Diese Auseinandersetzung kann nicht allein mit naturwissenschaftlichen, insbesondere biologischen Kenntnissen und Argumenten geführt werden; entscheidend sind hier vielmehr psychische, ökonomische, rechtliche und politische Aspekte. Keine Einzeldisziplin kann die mit dem Handlungsfeld des Naturschutzes verbundenen Aufgaben und die erforderlichen Kenntnisse und sozialen Fähigkeiten abdecken. Statt Naturschutz auf eine Disziplin, die Biologie, einzuengen, ist vielmehr eine **Einbeziehung weiterer Disziplinen in den Naturschutz** notwendig[60]. Dies gilt um so mehr, als uns Umweltprobleme, insbesondere in Hinblick auf ihre Lösbarkeit, „häufig nicht den Gefallen (tun), sich als Probleme für Spezialisten zu definieren“ (Mittelstraß 1989, zit. bei Kruse 1997b, S. 12).

Landschaftsarchitekten und -planer umgehen in der Praxis ebenfalls häufig naturschutz- und gesellschaftspolitische Fragestellungen. Nach Bensel & Ermer (1990, S. 82) haben viele von ihnen „bis heute nicht begriffen, daß ökologische Fragen immer gleichzeitig soziale Fragen sind und damit politischer Antworten bedürfen“. Dies entspricht der Erfahrung des Verfassers im Kontakt mit manchen Vertretern dieser Berufsgruppe. Mit verantwortlich hierfür ist allerdings die Tatsache, daß die Untersuchung sozialer und politischer Belange nicht in der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) enthalten ist. Ihre Honorierung, z.B. im Rahmen von Landschaftsplanungen, muß daher gesondert mit der auftraggebenden Kommune vereinbart oder als (unbezahlte) Eigenleistung des Planers erbracht werden. Dies erschwert umsetzungsorientierte Planungen erheblich. Allerdings ist diesbezüglich bisher

[58] In weiteren Veröffentlichungen (1992, 1995) weist Plachter jedoch selbst auf die Bedeutung von Sozial- und Wirtschaftswissenschaften sowie Umweltpsychologie für Naturschutzfragen hin.

[59] Daß dies zwar in vielen Fällen, aber keineswegs generell gültig ist, soll hier nur am Rande erwähnt werden. Beispielsweise bedarf der Artenschutz oftmals menschlicher Eingriffe, da hier, zumindest in Mitteleuropa, in aller Regel Arten und Lebensgemeinschaften erhalten werden sollen, die von einer bestimmten Form der Landnutzung abhängig sind.

[60] Eine einseitige Fundierung der Umweltpolitik durch die Naturwissenschaften unter Vernachlässigung der „sozialwissenschaftlichen Erforschung personaler und gesellschaftlicher Determinanten des Umweltverhaltens“ bemängeln auch Görlitz et al. (1994, S. 15) sowie Schur 1990. Ähnlich von Haaren 1993 und Kaule et al. 1994 in Bezug auf die Landschaftsplanung. Vgl. auch Jänicke (1994) und von Prittwitz (1990).

kein politisches Engagement der zuständigen bzw. betroffenen Akteure zur Lösung dieser Frage zu registrieren. Weder das Bundesumweltministerium (BMU) noch der Bund deutscher Landschaftsarchitekten (BDLA) nahmen die Forderung des Gutachtens von Kaule et al. (1994) auf, den erhöhten Aufwand des Landschaftsplaners für Kommunikation, Vermittlung und Koordination bei umsetzungsorientierten Landschaftsplanungen in der HOAI zu berücksichtigen (Luz 1996).

Naturschutzbehörden legen, wie sich aus eigenen Erfahrungen und Berichten anderer Landschaftsplaner schließen läßt, bei Landschaftsplänen nach wie vor hohen Wert auf eine möglichst umfassende Erhebung der natürlichen Grundlagen, insbesondere von Pflanzen und Tieren, und bemessen vornehmlich hieran die Qualität von Landschaftsplänen[61]. Akzeptanzfördernde Maßnahmen und Gespräche mit der Bevölkerung, die für die praktische Umsetzung von Zielen unabdingbar sind, treten dadurch in den Hintergrund und können aufgrund beschränkter finanzieller Mittel kaum geleistet werden. Auch hier wird eine Einengung auf biologische und landschaftsplanerische Aspekte deutlich, welche die Bedeutung anderer Aufgabenbereiche nicht erkennt. Bezeichnend hierfür ist ein vom Verfasser 1996 verfolgter Wortwechsel auf einem Seminar der ANL: Ein seit mehreren Jahren an einer Höheren Naturschutzbehörde beschäftigter Jurist reklamierte für sich den Status des „Naturschutzexperten“. Hierauf erwiderte der Leiter des mit den naturschutzfachlichen Fragen befaßten Nachbarreferats: „Die Naturschutzfachleute sind immer noch wir“.

Auch in der **Organisations- und Personalstruktur** von Umwelt- und Naturschutzbehörden zeigt sich die Vernachlässigung der Verhaltens- und Sozialwissenschaften. In den Naturschutzbehörden auf Kreis-, Bezirks- und Landesebene sind fast ausschließlich Landschaftsplaner, Biologen und Juristen beschäftigt. Das Umweltbundesamt (UBA) beschäftigte 1993 72 Geistes-, Gesellschafts- und Planungswissenschaftler (darunter 19 Juristen, 13 Stadt- und Landschaftsplaner) gegenüber 364 Akademikern aus naturwissenschaftlichen und technischen Fachrichtungen (UBA 1993). Im Jahresbericht 1996 ist eine diesbezügliche Aufschlüsselung des Personals nicht mehr enthalten (UBA 1996), wesentliche Verschiebungen sind aufgrund der Stellensituation im öffentlichen Dienst allerdings nicht zu erwarten. Die Fachbereiche und Abteilungen des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) sind ebenfalls deutlich naturwissenschaftlich ausgerichtet (BfN 1993, 1997). Allerdings sind Entwicklungen festzustellen, die auf ein gestiegenes Bewußtsein für die Notwendigkeit der Berücksichtigung verhaltens- und sozialwissenschaftlicher Aspekte hindeuten. Das UBA gab mehrere 1996 erschienene Gutachten zu sozialwissenschaftlichen Umweltfragen in Auftrag; im BfN wurde 1997 ein Fachgebiet „Sozioökonomische und juristische Grundlagen des Naturschutzes“ eingerichtet, das allerdings nur mit drei wissenschaftlichen Mitarbeitern ausgestattet ist (BfN 1997, Erdmann 1997, mündl.).

Werden im Rahmen staatlich initiierter **Naturschutzvorhaben** naturschutzpolitische und gesellschaftspolitische Aufgaben behandelt, entbehren sie meist einer systematischen verhaltens- und sozialwissenschaftlichen Begleitung und Professionalität. Dies gilt selbst für größere Projekte, die umsetzungsorientiert und auf gesellschaftliche Konsensfindungen angelegt sind, wie das „Umweltforum“ und das „Gesamtökologische Gutachten Donauried“ in

[61] Vgl. als schriftliches, allerdings bereits etwas älteres, Beispiel hierfür Haag (1989).

Bayern oder das PLENUM-Modellprojekt Isny/Leutkirch in Baden-Württemberg[62]. Erfahrungen mit Modellprojekten im Bereich des „ökologischen Städtebaus“ zeigen aber, daß sich das Fehlen einer intensiven Begleitforschung negativ auf Projektergebnisse auswirken kann (Gelfort et al. 1993). Der Bund Naturschutz ist aus mehreren Arbeitskreisen des Umweltforums Bayern zeitweise ausgetreten (SZ 28./29.06. 1997). Im Donauried werden die Planer zum Teil mit erheblichen negativen Vorbehalten in der Landwirtschaft konfrontiert (Weber, Bayer. Landesamt für Umweltschutz, 1998, mündl.). Eine verhaltens- und sozialwissenschaftliche Begleitung könnte helfen, solche Probleme zu vermeiden oder zu lösen. Zumindest würde sie eine fundierte Evaluation der Projekte erlauben, durch die Erkenntnisse für weitere Vorhaben gewonnen werden könnten.

In den **Umweltverbänden** sind Hauptamtliche aus dem sozialwissenschaftlichen Bereich ebenfalls kaum vertreten[63]. An der Basis wird „naturschutzpraktisches“ Engagement deutlich höher bewertet als naturschutz- oder gesellschaftspolitisches[64]. Damit wird aber die „Vorrangigkeit der Beeinflussung von Gesamtsystemen anstelle von (auch noch so vielen) Einzelleistungen und Einzelwirkungen verkannt“ (Erz 1989, S. 374)

Umgekehrt scheinen **Naturschutzfragen in den Verhaltens- und Sozialwissenschaften** auf wenig Interesse zu stoßen. Im Gegensatz zum technischen Umweltschutz, zur Umweltpolitik sowie zu bestimmten Feldern umweltverträglichen Alltagsverhaltens (Konsum, Energie, Müll), über die eine Vielzahl, z.T. sehr detaillierter, verhaltens- und sozialwissenschaftlicher Untersuchungen vorliegt, ist dies für den Naturschutz nicht der Fall. Eine Ende 1993/Anfang 1994 durchgeführte Erhebung über laufende Forschungsprojekte im Bereich Umweltpsychologie (Kruse & Trimpin 1995) erfaßte 92 Projekte, die sich mit dem Themenkomplex Umweltbelastung/umweltrelevantes Handeln beschäftigten. Davon befaßten sich lediglich drei in sehr spezieller Weise mit Fragen von Naturschutz und Landschaftsplanung. Von wenigen Ausnahmen abgesehen (Mauritz 1995, Müller 1986) fehlen auch politikwissenschaftliche Untersuchungen, eine umfassende systematische politikwissenschaftliche Analyse des Naturschutzes steht völlig aus.

2.4 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Zusammenfassend und etwas vereinfacht läßt sich im Naturschutz eine Entwicklung beobachten, in deren Verlauf sehr eingeschränkte Zielsetzungen in zunehmendem Maße durch umfassendere Ansprüche und Konzeptionen ergänzt wurden. Die Schutzgüter des klassischen Naturschutzes - Tiere, Pflanzen und Landschaftsbild -, wurden um Boden, Wasser, Luft und Klima ergänzt, Naturschutz wird zunehmend als „Naturhaushaltsschutz“ verstanden. Die räumliche Beschränkung auf einzelne Flächen und sogenannte „Naturdenkmale“ wurde durch einen großräumig orientierten Naturschutzanspruch abgelöst, der sich auch im Aufgabenbereich der Landschaftsplanung wiederfindet. Der ausschließlich am Status quo orientierte Schutzgedanke wurde um Pflege und Entwicklung sowie die Berücksichtigung der Dynamik natürlicher Prozesse erweitert. Damit haben Naturschutzziele zwangsläufig Konse-

---

[62] Ausnahmen hiervon stellen die von Kaule et al. (1994) untersuchten Projekte (vgl. Luz 1994, Oppermann et al. 1997) sowie das Projekt „Naturschutzmanagement in der offenen agrar genutzten Kulturlandschaft am Beispiel des Biosphärenreservates Schorfheide-Chorin“ (vgl. Heidt et al. 1994) dar.

[63] Inden-Heinrich (DNR) 1995 mündl., Kleinert (BUND) 1995 mündl., Schmid (BN) 1996 mündl., Mitlacher et al. 1996, SRU 1996.

[64] Fremuth 1995, Leonhard 1986, Kleinert (BUND) 1995 mdl., SRU 1996.

quenzen für die verschiedenen Formen der Landnutzung, die, soweit möglich, „naturverträglich“ ausgerichtet werden sollen.

Durch diese Entwicklungen müssen zwangsläufig die Landnutzer und weitere Akteure, die auf die Verwirklichung von Naturschutzzielen Einfluß nehmen, in das Blickfeld geraten. Obwohl sich die Hauptziele des Naturschutzes auf den Zustand von Natur und Landschaft beziehen, zeigt die Analyse des Handlungsfeldes, daß der größte Teil der Naturschutzarbeit auf der Akteursebene, also im individuellen und gesellschaftlichen Bereich, liegt. Erfolge auf dieser Ebene stellen somit eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung materieller Naturschutzziele dar. Daher ist es notwendig, bei der Formulierung von Strategien die Handlungsvoraussetzungen, Interessen und Bedürfnisse der Adressaten des Naturschutzes zu berücksichtigen.

Dies setzt Wissen über individuelle und gesellschaftliche Verhaltensdeterminanten voraus. Denn: „Politische Aktivität ohne handlungsbegleitende Regelkenntnis ist in bezug auf ihre Durchsetzungschancen sinnlos“ (Waschkuhn 1987, S. 225). Diese Aussage läßt sich auf alle Bereiche sozialer Aktivität verallgemeinern. Daraus folgt die Notwendigkeit einer fundierten Auseinandersetzung mit verhaltens- und sozialwissenschaftlichen Befunden - eine Aufgabe, die im Naturschutz bisher allerdings nur ansatzweise geleistet wurde, so daß hier erhebliche Defizite bestehen.

Aus diesen Gründen bedarf der in Abschnitt 2.1.5 geschilderte „zweite Analyseschritt“ eines konsequenten und umfassenden Weitergehens unter verstärkter Einbeziehung der Verhaltens- und Sozialwissenschaften (vgl. SRU 1996). Dies gilt um so mehr, als es aufgrund des gewachsenen Umweltbewußtseins nicht mehr ausreicht, daß Umwelt- und Naturschutz nur die Rolle eines Problemanzeigers wahrnehmen. Es geht heute darum, unter Berücksichtigung anderer gesellschaftlicher Interessen, konkrete umweltverträgliche Lösungsansätze zu entwickeln und deren Umsetzung zu fördern (SRU 1996). Diese Anforderung wird durch auf der UN-Umweltkonferenz in Rio de Janeiro 1992 beschlossene Agenda 21 bekräftigt: sie strebt eine nachhaltige Entwicklung im wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bereich gleichermaßen an[65].

Die folgenden Ausführungen dienen dazu, den im Naturschutz zu bearbeitenden verhaltens- und sozialwissenschaftlichen Rahmen grob abzustecken und, soweit möglich, bereits in praxisrelevanter Weise auszufüllen.

[65] Vgl. hierzu SRU 1994, 1996, Politische Ökologie 52.

3. NATURSCHUTZ ALS PROBLEM ZIELGERICHTETER BEEINFLUSSUNG VON INDIVIDUEN UND SOZIALEN SYSTEMEN

Ziel der Akteure des Naturschutzes ist es, andere individuelle und kollektive Akteure zu umweltgerechtem Verhalten zu veranlassen und gesellschaftliche Prozesse umweltverträglicher zu gestalten, also **Individuen** und **soziale Systeme** in Hinblick auf ein bestimmtes, umweltrelevantes Ziel zu beeinflussen. Eine wichtige Voraussetzung, um die Chancen der individuellen und gesellschaftlichen Verankerung umweltgerechten Verhaltens und der Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen zu erhöhen ist daher, sich über Möglichkeiten und Bedingungen einer solchen zielgerichteten Beeinflussung Klarheit zu verschaffen. Ehe in den Kapiteln 4 und 5 hierzu auf Individuen und soziale Systeme im einzelnen eingegangen wird, sollen in diesem Kapitel generelle Möglichkeiten und Probleme zielgerichteter Beeinflussung auf der Basis eines systemtheoretischen Modells diskutiert werden.

3.1 BEGRIFFSKLÄRUNGEN

Als **Systeme** werden Einheiten bezeichnet,
- bei denen mehrere Elemente durch relativ stabile und dauerhafte Beziehungen zu einem übergeordneten Ganzen verbunden sind, und
- die sich gegenüber einer Umgebung bzw. Umwelt abgrenzen lassen, die von den systeminternen Beziehungen unterscheidbar ist [1].

Da der Systembegriff sehr weit gefaßt ist, wird er in unterschiedlichsten Zusammenhängen mit verschiedenen Bedeutungsnuancen gebraucht. Er kann sich auf materiell existente Entitäten, z.B. Maschinen und Lebewesen, und deren Zusammenschlüsse, z.B. Organisationen und Gruppen, ebenso beziehen wie auf materiell nicht existente funktionale Zusammenhänge, z.B. gedanklicher, kommunikativer oder verhaltensbezogener Art (vgl. Jessel 1998).

Demzufolge können als Systeme betrachtet werden:
- technische Einheiten, z.B. Maschinen und Computer
- Organismen oder Teile davon; z.B. Zellen, Organe, Pflanzen, Tiere, Menschen
- Umweltsysteme, also das Wirkungsgefüge von Organismen mit ihrer Umwelt (Haber 1992b). Ökosysteme sind Teilsysteme des globalen Umweltsystems sowie zugleich eigene Umweltsysteme - je nach Betrachtungsebene (ebd.)[2]
- Institutionen und Organisationen aller Art
- funktionale gesellschaftliche Beziehungszusammenhänge.

Systeme können in Hinblick auf Funktion, Struktur und Prozeß untersucht werden. Unter **Funktion** werden Aufgaben und Leistungen[3] der einzelnen Systembestandteile verstanden, unter **Struktur** die zeitlich relativ stabile Gliederung und Anordnung der Systemelemente,

---

1 Burth 1996, Haber 1992b, Miebach 1991, Waschkuhn 1987, Willke 1991.

2 Nach Luhmann (1986) stellen Ökosysteme allerdings keine Systeme im systemtheoretischen Sinne dar, da sie offen sind und sich nicht scharf gegenüber ihrer Umwelt abgrenzen lassen. Der Ökosystembegriff erfüllt demzufolge nur die erste der genannten Voraussetzungen, um von einem System sprechen zu können. Hinsichtlich ihrer Abgrenzbarkeit bestehen allerdings auch bezüglich der von Luhmann untersuchten gesellschaftlichen Funktionssysteme erhebliche Schwierigkeiten. Vgl. Ulrich 1994.

3 Vgl. zur Problematik der Gleichsetzung von Funktion und Leistung Ulrich 1994.

unter **Prozeß** die systeminternen Vorgänge, einschließlich der Wechselwirkungen mit der Umwelt (Waschkuhn 1987). In der Regel sind Systeme in Subsysteme differenziert, d.h. die Elemente eines Systems lassen sich ihrerseits als Systeme auffassen.

In der sozialwissenschaftlichen Systemtheorie werden psychische und soziale Systeme unterschieden. Menschen werden, soweit ihr Verhalten sozial relevant ist, als **psychische Systeme** bezeichnet (Luhmann 1986, Willke 1991). Der Begriff „psychisches System" ist nicht deckungsgleich mit dem Begriff „Mensch", sondern umfaßt lediglich einen „Bestandteil der Totalität 'Mensch'" (Ulrich 1994, S. 65), da er von Denkprozessen, die keine sozialen Wirkungen haben, sowie „vom organischen Substrat der Menschen absieht" (ebd., S. 68). Dies ist aufgrund der kaum trennscharf vorzunehmenden Abgrenzung von „organischem Substrat", Denkprozessen und Verhalten, allerdings eine vereinfachende Konstruktion.

Der Begriff „**soziales System**" ist mit zwei unterschiedlichen Inhalten belegt. Erstens können Zusammenschlüsse und Organisationen jeder Art, wie Familien, Vereine, Umweltverbände, Unternehmen, Behörden, Parteien usw. als soziale Systeme betrachtet werden (Waschkuhn 1987). Ihr Handeln setzt sich zwar aus Handlungen von Individuen zusammen, diese sind aber systemisch koordiniert und werden dem System zugeschrieben; Individuen sind lediglich dessen ersetzbare Repräsentanten. Damit wird systemisches Handeln relativ unabhängig von individuellen Faktoren und das System gewinnt eine eigene Akteursidentität[4]. Solche Systeme werden im folgenden als **kollektive Akteure** oder **Handlungskollektive**[5] bezeichnet. Sie können zielgerichtet handeln und mit anderen Akteuren kommunizieren und interagieren. Meist verfügen sie über eine Führung, die über Kompetenzen zur Wahrnehmung systemischer Interessen und zur Entscheidung über den Einsatz systemischer Ressourcen verfügt. Die Abgrenzung von Handlungskollektiven läßt sich anhand der Mitgliedschaft (gleich welcher Art) vornehmen und ist damit (relativ) deutlich.

Zweitens werden abstrakte gesellschaftliche Funktionszusammenhänge, wie Politik, Recht, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur oder Erziehung, als soziale Systeme betrachtet. Als Subsysteme des Gesamtsystems Gesellschaft werden sie im folgenden als **gesellschaftliche Funktionssysteme** bezeichnet, synonym als soziale Teilsysteme. Dabei stellt sich beispielsweise das System „Wirtschaft" nicht als eine Menge von Unternehmen, Banken, Gewerkschaften usw. dar, sondern als „eine Klasse von Strukturen und Prozessen mit primär ökonomischer Funktion" (Miebach 1991, S. 206)[6]. Individuen und kollektive Akteure können daher nur in Hinblick auf bestimmte Verhaltensweisen einem sozialen Teilsystem zugeordnet werden, auch Handlungen und Ereignisse können mehreren sozialen Systemen gleichzeitig angehören: „So gehört ... die Spende eines Gläubigen mindestens zwei Subsystemen an, dem der Wirtschaft und dem der Religion" (Ulrich 1994, S. 114)[7]. Umgekehrt kann jeder Akteur an jedem Teilsystem unter Beachtung bestimmter Regeln partizipieren (Gerhards 1994).

In diesem Sinne kann auch **Naturschutz als gesellschaftliches Funktionssystem** verstanden werden, dem jede Handlung und Kommunikation eines beliebigen Akteurs zuzuordnen ist, die zur Verwirklichung von Naturschutzzielen beiträgt oder beitragen soll. Natur-

4 Gerhards 1994, Ulrich 1994, Willke 1991.

5 Der Begriff *Handlungs*kollektiv soll das Auftreten nicht intendierter Verhaltensweisen nicht ausschließen.

6 Nach Luhmann (1986) bestehen im Gegensatz zur Definition von Miebach (1991) und der Beschreibung von Ulrich (1994) soziale Funktionssysteme allerdings ausschließlich aus Kommunikationen, nicht aus Handlungen und auch nicht aus Menschen. Vgl. auch Mayntz 1978, Willke 1991.

7 Zu den Schwierigkeiten soziale Funktionssysteme exakt zu definieren und abzugrenzen vgl. Ulrich 1994.

schutz definiert sich aus dieser Sicht nicht als eine Gesamtheit bestimmter Ziele oder Akteure, sondern als Gesamtheit bestimmter Verhaltensweisen und Kommunikationsinhalte. So wäre der „ökologische Landbau“ gleichermaßen dem Natur- (und Umwelt-)schutz und der Landwirtschaft, daneben auch der Wirtschaft, zuzuordnen.

Auf gesellschaftliche Funktionssysteme treffen die Merkmale von Handlungskollektiven nicht zu. Sie besitzen keine eigene Akteursidentität, es kann ihnen keine Verantwortung für bestimmte Handlungen zugeschrieben werden und sie werden nicht durch einzelne Personen repräsentiert[8]. „Die Wirtschaft“ oder „die Politik“ handeln nicht und stellen keine in sich einheitlichen Systeme dar. Entscheidungen werden durch Regierungen oder Unternehmensführungen getroffen, nicht durch *die* Politik oder *die* Wirtschaft; allerdings innerhalb deren Rahmen. Aus anderer Perspektive betrachtet: Kommunikation *mit* der Politik, der Wirtschaft, der Wissenschaft usw. als gesellschaftlichen Funktionssystemen ist nicht möglich. Es gibt nur Kommunikationen und Handlungen *innerhalb* dieser Systeme, die diese Systeme zugleich konstituieren und erhalten. Ein gesellschaftliches Funktionssystem gibt also die, mehr oder minder weit gefaßten, formellen und informellen, geplanten und ungeplanten „Spielregeln“ vor, an denen sich die individuellen und kollektiven Akteure zu orientieren haben, die sie aber in gewissem Maße auch verändern können. Es ist somit „zwischen handlungsfähigen personalen und sozialen Systemen - d.h. Akteuren - auf der einen und handlungsprägenden sozialen Systemen - u.a. gesellschaftlichen Teilsystemen - auf der anderen Seite“ (Schimank 1988, S. 630) zu unterscheiden.

Da gesellschaftliche Funktionssysteme keine Akteure sind, können sie zwar Steuerungsobjekte und Handlungsfelder der Akteure des Naturschutzes sein, nicht aber deren Adressaten. So wäre beispielsweise die Wirtschaft Steuerungsobjekt einer „ökologischen“ Steuerreform, Adressaten wären die Steuerzahler. Erst deren Verhaltensänderungen verändern das Funktionssystem, dessen Steuerung somit nur mittelbar über die zielgerichtete Beeinflussung individueller und kollektiver Akteure möglich ist (vgl. Scharpf 1989).

Die eingangs dieses Kapitels als „**zielgerichtete Beeinflussung**“ von Individuen und sozialen Systemen bezeichnete Aufgabe von Umwelt- und Naturschutz wird in den Sozialwissenschaften als **Steuerung** bezeichnet[9]. Handelt es sich dabei um Verhaltensweisen individueller und kollektiver Akteure, ist von **Verhaltenssteuerung** zu sprechen. Steuerung setzt handlungsfähige Steuerungssubjekte, beeinflußbare Steuerungsobjekte sowie geeignete Steuerungsinstrumente voraus. Steuerung garantiert nicht, daß das angestrebte Ziel erreicht wird, Steuerungsabsicht und Steuerungswirkung können auseinanderfallen und sind daher zu unterscheiden (Mayntz 1987).

Der Begriff „Steuerung“ ist insofern unglücklich, als er außerhalb der Sozialwissenschaften leicht mit negativ besetzten Begriffen wie Zwang und Manipulation assoziiert wird und damit dem in einer demokratischen Gesellschaft unverzichtbaren Grundwert individueller Freiheit implizit entgegensteht. Da solche Elemente und Intentionen hier ausgeschlossen werden sollen, wird, um Mißverständnisse zu vermeiden, der Begriff Steuerung, v.a. in Bezug auf individuelles Verhalten, weitgehend durch den Begriff „zielgerichtete Beeinflussung“ ersetzt -

---

[8] Es sei denn im übertragenen Sinne, wenn man beispielsweise unter „Politik“ die Summe von Parteien, Parlamenten, Regierung usw. sowie darin vertretene mächtige Akteure als deren Repräsentanten versteht. Dies ist aber allerdings eine umgangssprachliche und wenig trennscharfe Ausdrucksweise, bei der der Begriff „Politik“ nicht im Sinne eines sozialen Funktionssystems gebraucht wird.

[9] Vgl. Mayntz 1987, kritisch hierzu Görlitz et al. 1994 (vgl. 3.4.2), daneben Hartkopf & Bohne 1983.

wenngleich auch dieser nicht frei von manipulativen Untertönen ist[10]. Andererseits kann auf den Steuerungsbegriff aufgrund des weit verbreiteten Gebrauchs in den Sozialwissenschaften nicht verzichtet werden[11]. Im folgenden werden die Begriffe Steuerung und zielgerichtete Beeinflussung daher synonym verwendet.

Zentrale Bedeutung für das Verhalten individueller und kollektiver Akteure kommt dem Problem der Komplexität zu. **Komplexität** läßt sich definieren als die „Existenz von vielen, voneinander abhängigen Merkmalen in einem Ausschnitt der Realität“ (Dörner 1989, S. 60). Merkmale komplexer Systeme sind (ebd.):

- **Vernetztheit**, d.h. die Beeinflussung einer Variablen bleibt nicht isoliert, sondern hat Nebenwirkungen; Beziehungen der Systemelemente sind nicht linear und monokausal
- **Dynamik**, d.h. Systeme entwickeln sich selbst gemäß eigener interner Gesetze fort
- **Intransparenz**, d.h. nicht alle wesentlichen Variablen sind sichtbar und nicht alle Zustände sichtbarer Systemelemente sind bekannt oder feststellbar.

Es ist zwischen der Komplexität der Umwelt eines Systems und der Komplexität des Systems selbst, seiner Eigenkomplexität, zu unterscheiden. **Umweltkomplexität** ist immer höher als **Eigenkomplexität**, d.h. ein System ist niemals in der Lage, seine Umwelt mit all ihren Bestandteilen, Strukturen, Funktionen und Prozessen zu erfassen. Daher sind Lebewesen und soziale Systeme zur Reduktion der Komplexität ihrer Umwelt gezwungen, um sich darin orientieren und existenzsichernd verhalten zu können (⇒ 4.2.4.1; 5.3.4.1). Diese **Komplexitätsreduktion** erfolgt durch die Beschränkung der Wahrnehmungsfähigkeit des Systems für (evolutionär oder aktuell) irrelevante Umweltinformationen (so wie der Mensch kein Organ für die unmittelbare Wahrnehmung der Strahlung bestimmter Wellenlängen besitzt oder ein Industrieunternehmen keine Abteilung zur Erfassung von Sportergebnissen). In einem weiteren Schritt werden die durch den „Wahrnehmungsfilter“ gedrungenen Daten „nach systemspezifischen Gesichtspunkten zusammengefaßt (aggregiert), symbolisch repräsentiert und manipuliert" (Willke 1991, S. 26f.)[12].

Eine höhere Eigenkomplexität verbessert die Fähigkeit eines Systems, Umweltkomplexität zu erfassen, zu verarbeiten und für eigene Zwecke zu nutzen. Ein „System muß hinreichend viele Zustände annehmen können, um in einer sich verändernden Umwelt systemerhaltende Reaktionen zu ermöglichen. Oder anders ausgedrückt: je größer die Eigenkomplexität des Systems ist, um so mehr Umweltkomplexität kann das System absorbieren ..., d.h. eine entsprechende Innendifferenzierung steigert letztlich die Anpassungsfähigkeit des Systems“

[10] Daß in der Praxis die Steuerung bzw. zielgerichtete Beeinflussung von Akteuren und Prozessen zwar Elemente von Zwang und Manipulation aufweisen kann, aber auch deutlich darüber hinausgeht und selbstverständlicher Bestandteil menschlichen Zusammenlebens ist, zeigt sich daran, daß bereits eine Bitte an eine andere Person einen Akt der Verhaltenssteuerung darstellt, da die Person hierdurch veranlaßt werden soll, ein bestimmtes Verhalten zu zeigen. Erziehung ist stark von verhaltenssteuernden und -beeinflussenden Bemühungen geprägt. Arbeitszeitregelungen, Öffnungszeiten, Verkehrsregeln usw. sind alltägliche und weitgehend akzeptierte verhaltenssteuernde Maßnahmen. Schließlich wird die Steuerung gesellschaftlicher Prozesse - sei es zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, zur Aufrechterhaltung innerer und äußerer Sicherheit oder zum Schutz der natürlichen Umwelt - als normative Anforderung an staatliche Stellen herangetragen.

[11] Auch aus sprachlichen Gründen empfiehlt sich zumindest die teilweise Beibehaltung des Begriffes Steuerung. So stellt das Ersetzen der Begriffe Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt durch die Begriffe „Subjekt zielgerichteter Beeinflussung“ und „Objekt zielgerichteter Beeinflussung“ schlicht eine sprachliche Unzumutbarkeit dar.

[12] Genaugenommen ist unter Komplexitätsreduktion nur der zweite Schritt zu verstehen, da Umwelt in der Systemtheorie 'relevante Umwelt' ist. Gegebenheiten, die nicht nicht auf das System einwirken und daher nicht kognitiv oder physisch wahrgenommen werden, gehören im Sinne der Unterscheidung von Umgebung und Umwelt nicht zur Umwelt eines Systems und können somit auch nicht zu deren Komplexität beitragen.

(Henecka 1985, S.131). Zur Erhöhung ihrer Eigenkomplexität stehen psychischen und sozialen Systemen mehrere Wege mit je eigenen Vor- und Nachteilen offen: Übernahme von Reduktionen, die ein anderes System bereits durchgeführt hat (z.B. das Studium von Sekundärliteratur anstelle umfangreicherer Primärliteratur), Aufbau von Subsystemen zur Bearbeitung spezifischer Probleme, Verallgemeinerung von Erfahrungen (Miebach 1991).

3.2 EXKURS: ZUR VERWENDUNG SYSTEMTHEORETISCHER ANSÄTZE

Ehe in den weiteren Abschnitten dieses Kapitels mit Hilfe systemtheoretischer Konzepte auf die Problematik zielgerichteter Beeinflussung von Individuen und sozialen Systemen eingegangen wird, soll zunächst die Anwendung systemtheoretischer Ansätze begründet und ihr Verhältnis zu herkömmlichen akteursbezogenen Handlungstheorien dargelegt werden.

Die **Systemtheorie ist keine eigene Wissenschaftsdisziplin**, sondern ein disziplinübergreifender Ansatz bzw. eine „Metasprache“ (Waschkuhn 1987, S. 24), die auf Vorgänge und Prinzipien in verschiedenen Wissenschaftsbereichen angewandt wird, so auf Biologie, Erkenntnistheorie, Psychologie, Soziologie und Politologie. In der Systemtheorie gibt es unterschiedliche Ansätze, die sich in vielen Fragen auch widersprechen[13]. Besonders intensiv diskutiert werden systemtheoretische Ansätze derzeit in den **Sozialwissenschaften**. Dort bildet Systemtheorie einen „Sammelbegriff für sozialwissenschaftliche Theorieansätze, die im Gegensatz zu induktiven, empirischen Detailstudien Gesamtentwürfe von Gesellschaft ... zu erarbeiten versuchen“ (von Alemann 1987, S. 39). Dieser Gegensatz zwischen individualbezogenem Handlungsaspekt und Systemaspekt führte zu intensiven Auseinandersetzungen und Diskussionen[14]. In deren Mittelpunkt stand in den letzten Jahren besonders die Theorie autopoietischer Systeme, die von den chilenischen Neurobiologen Humberto Maturana und Francisco Varela als Kognitions- und Zelltheorie entworfen und von Niklas Luhmann (1984) auf die Sozialwissenschaften übertragen wurde[15].

Folgende **Kritikpunkte** werden gegen systemtheoretische Ansätze im allgemeinen, gegen die Theorie von Luhmann im besonderen, vorgebracht:

- Die Systemtheorie bewegt sich auf zu hohem Abstraktionsniveau und ist zu wenig empirisch verankert, um für die Analyse konkreter gesellschaftlicher und politischer Prozesse und Institutionen brauchbar zu sein[16].
- Die Systemtheorie betrachtet die Erhaltung und Stabilisierung eines sozialen Systems, unabhängig von seinen Leistungen und Qualitäten, als oberstes Ziel politischen Handelns und als Wert an sich. Daraus resultieren starke Tendenzen zu Konservatismus und Herrschaftslegitimation, zur Rechtfertigung des Status quo und ungerechter Strukturen, sowie zur harmonistischen Beschreibung der Gesellschaft[17].
- Die Makroebene sozialer Systeme wird gegenüber der Mikroebene einzelner Akteure überbewertet oder verabsolutiert[18]. Hierdurch entstehen Erklärungsdefizite auf der

---

[13] von Alemann 1987, Engemann 1990, Willke 1991.

[14] Miebach 1991, Waschkuhn 1987, Willke 1991.

[15] Autopoietische Systeme sind Systeme, die durch Selbstherstellung, Selbsterhaltung und Selbstreferentialität gekennzeichnet sind. Selbstreferentialität bedeutet, daß ein System in sämtlichen Operationen ausschließlich auf eigene, system*interne* Zustände Bezug nehmen kann. Hierzu ausführlich unter 3.4.1.

[16] Vgl. von Alemann 1987, Miebach 1991, Rucht 1994a, Waschkuhn 1987.

[17] Vgl. Bühl 1987, 1988, Burth 1996, Rucht 1994a, Thiery 1996, Waschkuhn 1987, Willke 1991.

[18] Vgl. Burth 1996, Hejl 1987, 1993, Mayntz 1987, Maturana 1987b, Waschkuhn 1987.

Mikroebene, der einzelne Akteur „verschwindet" aus der Systemtheorie (Gerhards 1994, Schimank 1988). Dies führt zur, gesellschaftlichen Realitäten nicht entsprechenden, Einschätzung, daß soziale Gegebenheiten vom einzelnen Akteur nicht beeinflußt werden können, soziale Systeme ihrerseits „jedoch das soziale Handeln der Individuen ... determinieren" (Burth 1996, S. 228, vgl. Waschkuhn 1987).

Der einzelne Akteur ist Gegenstand sozialwissenschaftlicher **Handlungstheorien** (Miebach 1991). Diese sind aber nicht in der Lage, die Makroebene sozialen Geschehens zu erfassen; sie versuchen, „Gesellschaft aus den Mikrointeraktionen von Akteuren zu rekonstruieren, eine hinlängliche Beschreibung von Makrostrukturen einer Gesellschaft und der Einbau dieser Beschreibung in die Theorie gelingt ihnen nicht" (Gerhards 1994, S. 80). Aufgrund der **Defizite beider Ansätze** wird zunehmend die Ansicht vertreten, daß weder Handlungstheorie noch Systemtheorie absolut gesetzt und gegeneinander ausgespielt werden dürften, sondern daß sie als **ergänzende Ansätze** zu sehen sind, die für Analyse und Verständnis der Prozesse in modernen Gesellschaften gleichermaßen notwendig sind[19]. Hiervon wird auch im folgenden ausgegangen. Sozialwissenschaftliche Handlungs- und Systemtheorie sind gleichermaßen heranzuziehen und um Erkenntnisse der Verhaltenswissenschaften zu ergänzen, um die jeweiligen Potentiale der einzelnen Disziplinen zur Lösung von Naturschutzproblemen nutzen zu können[20]. Dabei wird Systemtheorie im folgenden ausschließlich als deskriptive Theorie betrachtet, die zu einem besseren Verständnis von Verhaltensweisen und sozialen Prozessen beitragen kann; nicht aber als normative Theorie zur Stützung veränderungswürdiger gesellschaftlicher Zustände.

Auch in der **Psychologie** werden systemtheoretische Ansätze verfolgt[21], die Theorie autopoietischer Systeme wurde hier aber bislang kaum diskutiert, so daß ihre Relevanz bzw. Gültigkeit für psychologische Fragestellungen nicht geklärt ist.

Mit dem **Konzept „medialer Steuerung"** (Görlitz et al. 1994, ⇒ 3.4), das auf der Theorie autopoietischer Systeme beruht, steht ein Modell zur Verfügung, das eine Analyse von Individuen, kollektiven Akteuren und gesellschaftlichen Funktionssystemen gleichermaßen ermöglicht. Es stellt hierdurch einen Rahmen zur Verfügung, in dem die Berücksichtigung verhaltenswissenschaftlicher und handlungstheoretischer Erkenntnisse und Theorien nicht nur möglich, sondern sogar erforderlich ist[22]. Damit ist weder die Intention einer Integration systemtheoretischer, handlungstheoretischer und verhaltenswissenschaftlicher Konzepte in einem einheitlichen Modell verbunden, noch soll behauptet werden, daß menschliche Individuen und soziale Systeme autopoietische Systeme oder überhaupt Systeme *sind.* Es geht lediglich darum, zu sehen, welche Erkenntnisse sich ergeben, wenn man sie als autopoietische bzw. selbstreferentielle Systeme *betrachtet*[23].

---

[19] von Alemann 1987, Gerhards 1994, Mayntz 1978, Miebach 1991, Schimank 1988, Waschkuhn 1987, Willke 1991.

[20] Gegenargumente hierzu finden sich bei Ulrich 1994, S. 172f., die hier allerdings nicht übernommen werden.

[21] So z.B. von Ciompi 1993, Schulz von Thun 1996, Watzlawick et al. 1969, vgl. Engemann 1990.

[22] Entsprechend analysieren Görlitz et al. (1994) Strukturen und Funktionsweisen von ihnen untersuchter sozialer Systeme mit Hilfe nicht-systemtheoretischer Theorien und Befunde.

[23] Dies gilt um so mehr, als die Übertragung des aus der Biologie stammenden Autopoiesekonzeptes in den sozialwissenschaftlichen Fragenbereich und der Autopoiese-Charakter sozialer Systeme äußerst umstritten sind; vgl. Bühl 1987, Hejl 1987, 1993, Krohn et al. 1987, Maturana 1987b, Miebach 1991, Waschkuhn 1987. Burth (1996, S. 233) hält solchen Einwänden entgegen, „daß es sich bei der 'Theorie der Autopoiese' nicht um eine empirische biologische Theorie, sondern um ein analytisches Modell handelt, das grundsätzlich auf alle Objektbereiche übertragen werden kann" - eine Prämisse, von der auch das Konzept der medialen Steuerung ausgeht (Görlitz et al. 1994).

3.3 PROBLEMSTELLUNG

Aus der Beobachtung der Naturschutzpraxis läßt sich die These ableiten, daß viele Naturschützer zumindest unbewußt mehr oder minder von der Annahme ausgehen, daß Individuen und soziale Systeme in direkter Weise zielgerichtet zu beeinflussen seien (vgl. Möller 1993), daß also durch einen „input" (z.B. durch Überzeugungsstrategien) ein direkter, kausal zurechenbarer und prognostizierbarer „output" auf Seiten der Adressaten (z.B. die Akzeptanz einer Naturschutzmaßnahme) erzielt werden könne. Diese Annahme kann in dieser einfachen und generalisierten Form jedoch nicht aufrecht erhalten werden und führt zwangsläufig zu Enttäuschungen.

Direkte Steuerung von Systemen im eben genannten Sinne ist nur möglich, wenn mehrere Voraussetzungen gegeben sind: Systemische Prozesse müssen nach linearen Ursache-Wirkungs-Beziehungen ablaufen, die systeminterne Steuerung muß durch eine zentrale Stelle erfolgen, der aktuelle Systemzustand und die Systemdynamik müssen bekannt sein und das System offen gegenüber äußeren Einwirkungen[24]. Diese Voraussetzungen treffen für menschliche Individuen und soziale Systeme jedoch nicht oder nur bedingt zu[25]. Beide sind komplexe Systeme und damit gekennzeichnet (1) durch die Möglichkeit des Auftretens irregulärer und unvorhersehbarer Schwankungen, (2) durch ständige Veränderungen des Systemzustands durch Interaktionen mit der Umwelt, (3) durch das Vorherrschen systeminterner Regelungen gegenüber Organisierbarkeit und Kontrollierbarkeit von außen. Bei sozialen Systemen kommt häufig ein Mangel an zentraler Kontrolle hinzu, der durch die Existenz mehrerer, voneinander unabhängiger Entscheidungsträger bedingt ist. Externe Eingriffe in psychische und soziale Systeme beinhalten daher stets die Gefahr, daß unvorhergesehene, nicht beabsichtigte und kontraproduktive (Neben-) Wirkungen ausgelöst werden[26].

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten bestehen, auf Individuen und soziale Systeme erfolgreich im Sinne von Umwelt- und Naturschutz einzuwirken. Ein breiter Konsens über die Notwendigkeit einer zielgerichteten Beeinflussung gesellschaftlicher Entwicklungen in Hinblick auf deren umweltrelevanten Auswirkungen darf unterstellt werden[27] - allerdings nicht über diesbezügliche Restriktionen, Möglichkeiten und Wege (Ulrich 1994).

Die **zielgerichtete Beeinflussung individuellen Verhaltens** unterliegt aufgrund der Komplexität menschlicher Verhaltensweisen erheblichen Unwägbarkeiten. Die Vielzahl psychischer und externer Verhaltensdeterminanten sowie deren Wechselwirkungen (⇒ Kap. 4) führen zu individuell unterschiedlichen Wahrnehmungsweisen, Gewohnheiten, Beurteilungs- und Wertmaßstäben, Wissenskapazitäten und Sprachmustern. In der Kommunikation zwischen Menschen besteht daher stets die Möglichkeit, daß eine Information keine oder nur geringe Aufmerksamkeit erfährt oder falsch verstanden wird. Versuche der Verhaltenssteuerung müssen dann scheitern. Kommunikationshindernisse scheinen aber im Naturschutz eher die Regel als die Ausnahme zu sein (Karger 1995)[28].

---

[24] Bühl 1988, Dörner 1989, Roth 1987b, Schmid 1992, Willke 1991.

[25] Bühl 1987, 1988, Dörner 1989, Görlitz et al. 1994, Haken 1986, Krohn & Küppers 1990, Luhmann 1986, Roth 1987b, Waschkuhn 1987, Willke 1991.

[26] Bühl 1987, 1988, Haken 1986, Krohn & Küppers 1990, Schmid 1992, Stölting 1990.

[27] Vgl. Hartkopf & Bohne 1983, Jänicke 1986, 1993.

[28] Empirische Belege hierfür finden sich bei Böttcher & Hürter 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Rentsch 1988, Rentsch et al. 1990, Schrauf 1995. Hierzu ausführlich in Kapitel 4.

Auch die **Steuerbarkeit sozialer Systeme** ist skeptisch zu beurteilen[29]. Die Steuerung sozialer Systeme im Sinne eines übergeordneten gesamtgesellschaftlichen Interesses stellt eine der originären Aufgaben der Politik bzw. des Staates dar (⇒ 5.1). Mit zunehmender Differenzierung der Gesellschaft in autonome Funktionssysteme einerseits, deren zunehmender Vernetzung andererseits und der daraus folgenden Zunahme gesellschaftlicher Komplexität nimmt die Fähigkeit von Staat und Politik zur Steuerung gesellschaftlicher Prozesse jedoch ab - besonders im Verhältnis zu den gestiegenen Anforderungen und Erwartungen, denen sie sich gegenübersehen[30]. Politische Entscheidungen werden meist nicht autonom durch Regierungen und Parlamente getroffen, sondern zunehmend in formellen und informellen vorparlamentarischen Verhandlungssystemen, an denen unterschiedlichste öffentliche und private Akteure beteiligt sein können (⇒ 5.3.3.1). Dies gilt auch für die Umweltpolitik: „Umweltpolitische Entscheidungen sind nicht einseitige Akte einzelner staatlicher Stellen, sondern Ergebnis der Handlungsbeziehungen zwischen zahlreichen staatlichen und privaten Akteuren“ (Hartkopf & Bohne 1983, S. 129). Von einer einseitigen hierarchischen Steuerung der Gesellschaft und ihrer Teilsysteme durch Staat und Politik kann daher nicht die Rede sein, auch wenn beiden Instanzen nach wie vor eine hohe Bedeutung zukommt.

Offensichtlich sind die angeführten Probleme aber nur ein Teil der Realität. Denn daß **Individuen und soziale Systeme zielgerichtet beeinflußbar** sind, zumindest innerhalb gewisser Grenzen, erleben wir jeden Tag: wir verhalten uns meist so, wie andere es erwarten und gesellschaftliche Regeln es vorschreiben. Auch die Umweltpolitik zeigt Erfolge und somit Steuerungseffekte[31]. Schließlich wäre die Ausübung von Macht und Einfluß nicht möglich, wenn Akteure und gesellschaftliche Prozesse nicht (in welcher Weise auch immer) steuerbar wären. Empirisch lassen sich also **Steuerungsdefizite und Steuerungserfolge** gleichermaßen feststellen.

Aufgrund dieser Befunde und vor dem Hintergrund unterschiedlicher Theorieansätze sind in den Verhaltens- und Sozialwissenschaften erheblich voneinander abweichende Auffassungen zur Steuerungsproblematik anzutreffen. In den Verhaltenswissenschaften werden diese zwar kaum explizit diskutiert, die Grundannahmen der jeweiligen Theorien implizieren allerdings bestimmte Auffassungen hinsichtlich der **Steuerbarkeit individuellen Verhaltens**. Verhaltensbiologische Positionen, v.a. die Soziobiologie (⇒ 4.2.1) gehen von einer starken genetischen Determiniertheit menschlichen Verhaltens aus. Damit wird es zwar als zielgerichtet beeinflußbar betrachtet, aber nur in geringem Umfang hinsichtlich umweltschonender Verhaltensweisen, da solche in der Evolutionsgeschichte des Menschen kaum erforderlich waren und damit auch nicht genetisch fixiert wurden. In der Psychologie wird davon ausgegangen, daß menschliches Verhalten Einflußversuchen prinzipiell zugänglich ist, wenn auch unter einer Vielzahl von Voraussetzungen. Systemtheoretisch beeinflußte Ansätze betrachten direkte, gezielte Einflußnahmen zur Verhaltensänderung als wenig erfolgversprechend. Vielmehr seien Formen einer „'weichen', lediglich kontextsetzenden“ Steuerung zu finden, „die nicht versuchen, bestimmte Persönlichkeitsstrukturen zu erzeugen, ebensowenig jedoch schlechthin Beliebiges zulassen“ (Schimank 1986, S. 9).

---

[29] Vgl. hierzu ausführlich Kap. 5 sowie Czada 1993, Czada & Schmidt 1993, Grande 1993, Hesse & Ellwein 1992, Jänicke 1986, 1993, Kohler-Koch 1993, Mauritz 1995, Mayntz (Hrsg.) 1983, Mayntz 1992, Pilz & Ortwein 1995, Scharpf 1991, 1993a, 1993b, Vobruba 1992.

[30] Grande 1993, Jänicke 1986, 1993a, Kösters 1993, Mayntz 1983b, Scharpf 1991, Thiery 1996.

[31] Vgl. Baumheier 1993, Jänicke 1996, Scharpf 1989 sowie Abschnitt 1.1.

Bezogen auf die **Steuerbarkeit gesellschaftlicher Entwicklungen** verfügt nach Pilz & Ortwein (1995, S. 13) „die hierarchische Politiksteuerung (des Staates, Anm. S.H.) über beachtliche mobilisierbare Potentiale". Hingegen betrachten andere Autoren den Staat nur als einen Akteur unter vielen, der zwar über wirksame Handlungs- und Steuerungspotentiale verfüge, diese aber nicht im Sinne umfassender Steuerung nutzen könne[32]. Unter den Bedingungen zunehmender Komplexität sowie gleichzeitiger Autonomie und Verflechtung gesellschaftlicher Funktionssysteme, könne staatliche Steuerung „nicht mehr über 'souveräne' Entscheidungen und Befehle erfolgen, sie muß sich 'weicherer' Techniken bedienen: verhandeln, positive Anreize bieten, anregen, moderieren und koordinieren" (Grande 1993, S. 51, vgl. auch Jänicke 1993a). Eine besonders skeptische Haltung nehmen Vertreter der Systemtheorie ein. Während Willke (1991) und Bühl (1987, 1988) noch an Notwendigkeit und Möglichkeit gesellschaftspolitischer Steuerung festhalten, werden diese von Luhmann (1986) - gerade in Hinblick auf die Lösbarkeit der Umweltproblematik - verneint. In späteren Schriften erkennt Luhmann allerdings Notwendigkeit und empirische Wirksamkeit politischer Eingriffe an (Luhmann 1989, vgl. Scharpf 1991, Ulrich 1994). Nach Scharpf (1989) darf erfolgreiche politische Steuerung zwar nicht als Normalfall betrachtet werden, aber doch als empirisch immer wieder festzustellende Tatsache, der die Systemtheorie nicht gerecht werde.

Wenn aber - und dieser Grundtenor läßt sich in der sozialwissenschaftlichen Diskussion bei allen Meinungsverschiedenheiten feststellen – bereits der Staat nur eingeschränkt in der Lage ist, das Verhalten von Individuen und kollektiven Akteuren und damit gesellschaftliche Entwicklungen und Funktionssysteme zielgerichtet zu beeinflussen, gilt dies um so mehr für die Akteure des Umwelt- und Naturschutzes, die mit weit geringeren Macht- und Steuerungspotentialen ausgestattet sind. Sie können sich nur unter bestimmten Bedingungen staatlicher Machtmittel bedienen und sehen sich gleichzeitig einflußreich(er)en konkurrierenden Interessen und Politikfeldern gegenüber (⇒ Kap. 5).

3.4 MEDIALE STEUERUNG: EIN MODELL ZUR ZIELGERICHTETEN BEEINFLUSSUNG VON INDIVIDUEN UND SOZIALEN SYSTEMEN

Das Konzept medialer Steuerung (Görlitz et al. 1994) versucht, die aus der Biologie stammende Theorie autopoietischer Systeme für die Steuerung sozialer Systeme fruchtbar zu machen, läßt sich jedoch ebenso auf Probleme individueller Verhaltenssteuerung beziehen. Es wird im folgenden vorgestellt und in geringfügig abgewandelter Form vertreten: Denn es negiert Steuerungsprobleme nicht, zeigt aber auch Steuerungsmöglichkeiten auf und wird somit empirisch feststellbaren Steuerungserfolgen gerecht.

3.4.1 Grundbegriffe der Theorie autopoietischer Systeme

Unter **Autopoiese**[33] verstehen Maturana & Varela (1987) die Eigenschaft aller Lebewesen, in einem kontinuierlichen Prozeß die Elemente, aus denen sie bestehen, durch deren zirkuläre

[32] Grande 1993, Jänicke 1993, Mayntz 1992, Scharpf 1991, 1993a, 1993b.

[33] Aus dem Griechischen von autos = selbst, poiein = machen; die Ausführungen in diesem Abschnitt beruhen auf Druwe 1990, Görlitz 1990, Maturana & Varela 1987, Maturana 1987a, 1987b, Roth 1986, 1987a, 1987b.

Verknüpfung ständig zu reproduzieren und sich dadurch am Leben zu erhalten. Autopoietische Systeme sind also zu **Selbstherstellung** und **Selbsterhaltung** fähig. Da die Aufrechterhaltung des autopoietischen Prozesses Voraussetzung der Existenz autopoietischer Systeme ist, können sie „nur solche strukturellen Veränderungen durchmachen, die nicht ihre Autopoiese beeinträchtigen“ (Maturana 1987a, S. 95).

Die Organisationsweise des autopoietischen Prozesses ist gegenüber der Umwelt des Systems abgeschlossen. Systeminterne Operationen (wie Wahrnehmung, Denken, Bewertung, Auswahl von Verhaltensweisen) sind ausschließlich auf sich selbst bezogen, d.h. das System ist gekennzeichnet durch die Eigenschaft, „mit den eigenen Zuständen rekursiv oder zirkulär zu interagieren“ (Roth 1987a, S. 241). Diese Eigenschaft wird als **Selbstreferentialität** bezeichnet. Jedes autopoietische System ist selbstreferentiell, aber nicht jedes selbstreferentielle System ist autopoietisch. So sind das Nervensystem (Maturana 1990, zit. bei Ulrich 1994) oder das Gehirn (Roth 1987b) zwar selbstreferentiell, aber nicht autopoietisch, da sie nicht zu Selbsterhaltung und Selbstherstellung fähig sind. Nach Roth (1987b) können selbstreferentielle kognitive Prozesse gar zu immer größerer Unabhängigkeit des Gehirns vom autopoietischen Organismus führen und dadurch Verhaltensweisen hervorrufen, die nicht mehr existenzerhaltend sind. Zwischen Autopoiese des Organismus und Selbstreferentialität des Gehirns müsse daher streng unterschieden werden.

Die Summe der durch Autopoiese bzw. Selbstreferentialität festgelegten systemspezifischen Verhaltensmuster wird als **Systemrationalität** bezeichnet. Anders ausgedrückt, läßt sich Systemrationalität auch als die Stabilität systeminterner Verhaltenskoordinationen auffassen, die die einzelnen Systemelemente überdauert (Görlitz et al. 1990). In Handlungskollektiven geschieht dies z.B. über soziale Rollen, die gewährleisten sollen, daß eine Position unabhängig von der sie jeweils innehabenden Person annähernd gleichartig und gleichwertig ausgefüllt wird (⇒ 4.2.9).

Trotz ihrer operationalen Geschlossenheit bleiben autopoietische Systeme existentiell auf ihre **Umwelt** angewiesen: diese stellt die zur Aufrechterhaltung der Autopoiese benötigten Ressourcen (z.B. Energie, Stoffe, Informationen) zur Verfügung[34]. Die Existenz des Systems setzt also die Existenz einer Umwelt voraus, die bestimmte Merkmale aufweist. Eine Unabhängigkeit autopoietischer Systeme von ihrer Umwelt ist somit lediglich in Hinblick auf ihre internen Operationen gegeben; mit anderen Worten: autopoietische Systeme sind autonom, nicht autark (Görlitz et al. 1994, vgl. Mayntz 1988).

Ein äußeres Ereignis stellt für ein selbstreferentielles System zunächst nur eine unspezifische Störung, eine sogenannte **Perturbation**, dar[35]. Ob diese auf das System einwirken kann, und wie sie von diesem wahrgenommen und verarbeitet wird, wird dabei nicht von der Störung bestimmt, sondern von der internen selbstreferentiellen Organisation des Systems. Dabei ist wichtig, „daß Selbstreferentialität nicht Isoliertheit bedeutet: selbstreferentielle Systeme sind i.a.R. durchaus von außen beeinflußbar oder modulierbar. Die Wirkungen dieses Einflusses, seine Quantität und Qualität, sind aber *vollständig* durch das selbstreferentielle System bestimmt“ (Roth 1987a, S. 241). In diesem Sinne ist eine zielgerichtete Beeinflussung bzw. **Steuerung** autopoietischer bzw. selbstreferentieller Systeme nicht möglich. Dennoch kann ein System nicht beliebig, quasi von Fall zu Fall,

[34] Druwe 1990, Maturana & Varela 1987, Ulrich 1994.
[35] Luhmann (zit. bei Ulrich 1994, S. 103) beschreibt denselben Sachverhalt mit dem Begriff „Irritation“.

selbst bestimmen, wie eine Perturbation wirkt, sondern es wird darin durch seine Struktur festgelegt. Selbstreferentielle Systeme werden daher als **strukturdeterminiert** bezeichnet.

3.4.2 Das Konzept der medialen Steuerung

Unterstellt man, daß Menschen und soziale Systeme als autopoietische oder zumindest als selbstreferentielle Systeme verstanden werden können, fällt der Widerspruch zwischen der postulierten Unmöglichkeit der Steuerbarkeit selbstreferentieller Systeme sowie der empirischen Tatsache ins Auge, daß sich individuelle und kollektive Akteure häufig gemäß von außen gestellter Anforderungen verhalten. Dieser Widerspruch läßt sich im Rahmen der Theorie autopoietischer Systeme anhand der Begriffe „strukturelle Koppelung“ und „konsensueller Bereich“ auflösen.

Nach Maturana & Varela (1987) erfolgt die notwendige Anpassung eines Lebewesens an seine Umwelt mittels eines ständigen Wechselwirkungsprozesses zwischen beiden. Dieser Prozeß wird als **strukturelle Koppelung** bezeichnet[36]. Hierbei können Veränderungen der Umwelt Zustandsveränderungen des Systems bewirken. Strukturelle Koppelungen sind nicht nur zwischen einem Organismus und seiner unbelebten Umwelt möglich, sondern ebenso zwischen zwei oder mehreren autopoietischen Systemen, die ja füreinander Umweltbestandteile darstellen. In diesem Falle kann sich aus der strukturellen Koppelung „eine Geschichte wechselseitiger Strukturveränderungen“ (Maturana & Varela 1987, S. 85) zwischen den beteiligten Systemen ergeben. Diese bilden hierdurch einen „Bereich der Übereinstimmung“ aus, der als **konsensueller Bereich** (Maturana 1987a, S. 109) bezeichnet wird. Er basiert auf gegenseitigen, durch Erfahrung bestätigten, Erwartungen an das Verhalten des anderen Systems und ermöglicht gegenseitiges „Verstehen“ und Kooperation. Damit ist das Verhalten der beteiligten Systeme nicht mehr willkürlich und voneinander unabhängig, sondern aufeinander bezogen (ebd.). Dies bedeutet, daß ein System als Bestandteil der Umwelt eines anderen Systems erhebliche Bedeutung für dessen Verhalten erlangen kann.

Eine auf den Möglichkeiten struktureller Koppelungen und konsensueller Bereiche beruhende Form zielgerichteter Beeinflussung wird von Görlitz et al. (1994; vgl. Görlitz & Druwe (Hrsg.) 1990) vorgeschlagen[37]. Da sie auf **indirekter Steuerung durch Veränderung der Umwelt** - synonym dem Medium - des zu steuernden Systems beruht, wird sie als **mediale Steuerung** bezeichnet[38]. „Mediale Steuerung variiert die Systemumwelt und setzt darauf, daß solche Perturbationen via strukturelle Koppelung intendierte Zustandsveränderungen des Systems auslösen“ (ebd., S. 86). Möglichkeiten zielgerichteter Einflußnahme werden also darin gesehen, daß ein autopoietisches System zwar selbst festlegt, wie es sich verhält, wenn es äußeren Einwirkungen (Perturbationen) ausgesetzt ist, dies aber aufgrund seiner Strukturdeterminiertheit im Rahmen konsensueller Bereiche nicht in beliebiger Weise tun

---

[36] Vgl. Druwe & Görlitz (Hrsg.) 1990, Görlitz et al. 1994, Maturana 1987a, Roth 1987b, Ulrich 1994.

[37] Soweit aus der verwendeten Literatur ersichtlich ist, wurde dieses Konzept in der systemtheoretischen Diskussion bisher nicht aufgegriffen.

[38] Bei Druwe & Görlitz (Hrsg.) (1990) sowie von Görlitz et al. (1994) wird Medium im Sinne des unter 1.5.1 definierten Umweltbegriffes, also als „systemrelevante Umwelt“ gebraucht. Der Begriff „Umwelt“ hingegen entspricht dort eher dem ökologischen Begriff „Umgebung“. Auf die folgenden Überlegungen wirkt sich dies jedoch nicht aus.
„Medium“ wird in der sozialwissenschaftlichen Systemtheorie darüber hinaus im Sinne der Mittel, durch welche die Prozesse innerhalb gesellschaftlicher Funktionssysteme gesteuert werden, verwendet (vgl. 5.3.1). Da dies leicht zu Mißverständnissen und Verwechslungen führen kann, ist der Begriff „Mediale Steuerung“ etwas unglücklich gewählt.

kann. Deshalb können aber auch nur Zustandsveränderungen **innerhalb der strukturell angelegten Variationsbreite des Steuerungsobjektes** ausgelöst werden.

Da sich eine solche zielgerichtete Beeinflussung ausschließlich durch Kommunikation und Handlungen im konsensuellen Bereich zwischen den beteiligten Systemen abspielt und das Steuerungssubjekt keinen direkten Zugriff auf das Steuerungsobjekt hat, ist Steuerung in diesem Modell „als 'Steuerung zur Selbststeuerung' weitgehend autonomer autopoietischer Systeme zu begreifen" (Görlitz et al. 1994, S. 130)[39]. Dabei sind Steuerungsversuche um so erfolgreicher, je höher der Grad an struktureller Koppelung zwischen den beteiligten Systemen ist und je fundierter die Kenntnisse des Steuerungssubjekts über das Steuerungsobjekt sind (ebd.). „Mediale Steuerung setzt also Wissen über den Steuerungsgegenstand voraus" (ebd., S. 163), und ebenso, daß sich das Steuerungssubjekt „in die Sicht des Steuerungsobjektes versetzt ... und entsprechend dessen Handlungs- und Sprachmöglichkeiten Reize setzt" (Druwe 1990, S. 62).

Interne kognitive Prozesse selbstreferentieller Systeme sind jedoch einem äußeren Beobachter nie direkt und umfassend zugänglich, sondern müssen über beobachtbares Verhalten erschlossen werden. Solche Schlüsse erlauben allerdings keine vollkommen sicheren Aussagen über innere Zustände des beobachteten Systems (Schmidt 1987). Daher muß sich das Steuerungssubjekt „mit mehr oder weniger gut fundierten 'Theorien' und Vermutungen über die Struktur seiner jeweiligen Steuerungsobjekte zufriedengeben" (Ulrich 1994, S. 153). Ausgehend von daraus abgeleiteten Hypothesen kann das Steuerungssubjekt nach dem Prinzip von Versuch und Irrtum Reize setzen, die Reaktionen des Steuerungsobjektes beobachten und das eigene weitere Vorgehen hierauf abstimmen. Damit ist **zielgerichtete Beeinflussung als iterativer Prozeß** aufzufassen, der sich stets auf neue, einschließlich durch ihn selbst geschaffene, Rahmenbedingungen einzustellen hat (vgl. Jessel 1998). Dabei ist darauf zu achten, daß die gesetzten Perturbationen beim Steuerungsobjekt keine irreversiblen Prozesse auslösen, die ein Verhalten bedingen, das sich kontraproduktiv auf die Erreichung des angestrebten Ziels auswirken kann.

Bei der **Beschaffung von Wissen über andere Systeme** müssen Systeme meist nicht bei Null anfangen. So kann bei Menschen aufgrund der gemeinsamen biologischen und kulturellen Evolution von Gemeinsamkeiten ausgegangen werden, die einen konsensuellen Bereich vorgeben, der sich sowohl in genetisch fixierten als auch in kulturell tradierten Formen der Verhaltensabstimmung widerspiegelt. Aus diesem Grund kann die Systemrationalität anderer Menschen häufig mit einer hohen Wahrscheinlichkeit erschlossen werden. Menschliches Verhalten kann daher zumindest annäherungsweise prognostiziert, angesprochen und somit gezielt beeinflußt werden. Nichtsdestotrotz bleibt aufgrund kultureller und individueller Unterschiede, der Intransparenz psychischer Vorgänge und daraus resultierenden Wissensdefiziten des Steuerungssubjekts stets die Gefahr von Mißverständnissen und scheiternder Kommunikation gegeben.

[39] Nach Görlitz et al. (1994) kann daher nicht mehr von Steuerung im herkömmlichen Sinne gesprochen werden, insbesondere auf die Begriffe Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt sei zu verzichten. Dies ist insofern begründet, als ein Akteur nicht mehr passives „Objekt" eines als Subjekt handelnden anderen Akteurs ist, sondern gemäß der eigenen Systemrationalität über die Art seines Verhaltens „entscheidet". Um jedoch die unterschiedlichen Ausgangspositionen bzw. Intentionen der beteiligten Systeme deutlich zu machen, werden die Begriffe auch im folgenden verwendet. Auch Görlitz et al. (1994, S. 62 f., 163) kommen hieran nicht vorbei. Vgl. auch Mayntz 1987.

Bei sozialen Systemen stellt sich die Lage anders dar. Strukturelle Koppelungen werden hier durch Personen hergestellt, die als Rollenträger in verschiedenen Systemen agieren und deren „Sprachen" beherrschen. Dadurch „gibt es auch keine prinzipielle Schranke für die intersystemische Kommunikation" (Mayntz 1987, S. 102), zudem sind die einzelnen Funktionssysteme auf Leistungen anderer Systeme angewiesen (Gerhards 1994, Mayntz 1988). Dadurch ist es möglich, daß im Rahmen des Wirtschaftssystems bleifreies Benzin angeboten wird, wenn dies durch umweltpolitische Programme vorgeschrieben wird (Scharpf 1989). Die Auffassung von Ulrich (1994, S. 154), daß Wissen über andere Systeme zwar erworben werden kann, aber die Beeinflussung von Rollenträgern verschiedener Systeme „offenbar nicht aus[reicht], um systemische Effekte (im Sinne gezielter Strukturveränderungen) auszulösen", ist daher einzelfallspezifisch zu relativieren. Denn Lösungsmöglichkeiten für das Steuerungsproblem sind auch in den Beziehungen zwischen Systemen sowie im systemintegrierenden und -koordinierenden Potential von Individuen zu suchen. Damit verbundene Fragestellungen wurden in der Systemtheorie bisher jedoch vernachlässigt (Burth 1996, Scharpf 1989).

Das Konzept der medialen Steuerung lag bisher keiner praktischen Steuerung als Theorie zugrunde (Görlitz et al. 1994). Es stellt sich somit die Frage, wie eine zielgerichtete Beeinflussung psychischer und sozialer Systeme, die im Sinne direkter Steuerung vorgenommen wurde, dennoch häufig (mehr oder minder) erfolgreich ist und ob das Modell medialer Steuerung dann Gültigkeit beanspruchen kann. Zumindest wird es nicht widerlegt. Die Erfolge direkter Verhaltenssteuerung lassen sich im Sinne medialer Steuerung so interpretieren, daß die Systemrationalität des Steuerungsobjektes ausreichend gut erfaßt wurde. Damit konnte innerhalb des konsensuellen Bereiches die Umwelt des zu steuernden Systems so verändert werden, daß die angestrebten Veränderungen eintraten. Es war also eine direkte Steuerung intendiert, de facto wurde aber eine indirekte, mediale Steuerung ausgelöst. Die Steuerungstheorie des Steuerungssubjektes spielt ja für das Steuerungsobjekt keine Rolle, maßgeblich ist allein die Art der ausgelösten Perturbationen. Daher konnten Görlitz et al. (1994) das Konzept an Fallbeispielen überprüfen, die auf direkter Steuerung beruhen, aber „im Lichte ... [des medialen] Steuerungsmodells interpretierbar sein [könnten]" (ebd.,S.80)[40].

3.4.3 Zur Steuerbarkeit selbstreferentieller Systeme

In diesem Abschnitt soll gezeigt werden, daß die vielfach - auch von Görlitz et al. (1994) - postulierte Nicht-Steuerbarkeit autopoietischer bzw. selbstreferentieller Systeme vom zugrundegelegten Verständnis des Begriffes Steuerung abhängt und einer Differenzierung bedarf, deren Notwendigkeit sich aus empirisch feststellbaren Steuerungserfolgen ergibt.

Mediale Steuerung geht davon aus, daß Veränderungen in einem System nur innerhalb der Variationsbreite möglich sind, die durch die Struktur des Systems vorgegeben ist. Diese Variationsbreite der dem System offenstehenden Zustände, Verhaltens- und Funktionsweisen wird durch die Strukturdeterminiertheit des Systems bestimmt. Aufgrund seiner

[40] Als Fallbeispiel ziehen Görlitz et al. (1994) u.a. das „Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleichsprogramm" (MEKA) in Baden-Württemberg (vgl. 1.4.1) heran. Allerdings erfolgt durch dieses nicht, wie die Autoren meinen, die politische Steuerung eines sozialen Systems, da die Adressaten des MEKA die einzelnen Landwirte und somit *psychische* Systeme sind. Es handelt sich allenfalls um eine „mittelbare" Steuerung sozialer Systeme, bei der davon ausgegangen wird, daß sich individuelle Verhaltensänderungen auf die Strukturen des sozialen Systems innerhalb dessen sie vorgenommen werden, auswirken.

Selbstreferentialität ist ein System aber zwingend auf diese Strukturdeterminiertheit verwiesen und kann ausschließlich innerhalb des hierdurch vorgegebenen Rahmens operieren. Eine zielgerichtete Beeinflussung des Systems, die Operationen außerhalb dieses Rahmens erfordert, ist deshalb nicht möglich. **Außerhalb der durch die Strukturdeterminiertheit vorgegebenen zulässigen Variationsbreite sind Systeme aufgrund ihrer Selbstreferentialität daher nicht steuerbar**.

Innerhalb der zulässigen Variationsbreite möglichen Systemverhaltens aber sind **selbstreferentielle Systeme gerade deshalb steuerbar, *weil* sie selbstreferentiell sind**. Selbstreferentialität bedeutet ausschließlichen Bezug des Systems auf die eigene Strukturdeterminiertheit und damit eine erhebliche Beschränkung der Zahl möglicher Verhaltensoptionen. Würde sich ein System in seinen Operationen nicht nur auf interne, sondern in beliebiger Weise auf externe Zustände beziehen können, würde ihm eine fast unendliche Vielfalt gleichberechtigter Verhaltens- oder Zustandsalternativen offenstehen. Das Systemverhalten wäre niemals vorhersehbar, eben weil das System nicht selbstreferentiell wäre. Mit der durch die Selbstreferentialität erfolgten Beschränkung von Verhaltensmöglichkeiten und damit der Einschränkung der Möglichkeiten, Perturbationen in beliebiger Weise zu verarbeiten, steigen aber die Chancen zielgerichteter Beeinflussung eines Systems. Ein System, dem aufgrund von Strukturdeterminiertheit und Selbstreferentialität nur eine Möglichkeit offensteht, Perturbationen zu bearbeiten, ist steuerbar: Das Steuerungssubjekt muß nur über das entsprechende Wissen und die Möglichkeit, die entsprechende Perturbation zu setzen, verfügen. Dies zeigt sich an einfachen Systemen, wie Maschinen (die zwar nicht autopoietisch, aber selbstreferentiell sind) oder biochemischen Prozessen (vgl. Roth 1987b).

Liegen Steuerungsversuche innerhalb der Variationsbreite des Systems, sind für Steuerungsdefizite somit andere Ursachen als die Selbstreferentialität des Steuerungsobjekts zu suchen. Diese sind erstens in der **Intransparenz interner Prozesse des Steuerungsobjekts** für das Steuerungssubjekt zu sehen, zweitens in der **Komplexität** von Systemen sowie der damit verbundenen Dynamik und dem Auftreten nicht-linearen und daher nicht prognostizierbaren Verhaltens (vgl. Roth 1987b).

All diese Ursachen der Nicht-Steuerbarkeit selbstreferentieller Systeme sind auf der Seite des Steuerungsobjektes zu verorten. Kaum diskutiert wird hingegen die Rolle des Steuerungssubjekts. Aber auch dieses kann als selbstreferentielles System nur mit den eigenen internen Zuständen agieren und ist blind für Zustände des Steuerungsobjektes, die im Rahmen der eigenen Systemrationalität nicht vorkommen. Daher liegen Steuerungsdefizite in zumindest gleichem Maße wie in der Selbstreferentialität des Steuerungsobjektes auch in der **Selbstreferentialität des Steuerungssubjektes** begründet[41].

Schließlich hängt die Frage, ob Systeme steuerbar sind, auch davon ab, welche Ansprüche man an Steuerung stellt, mit welchem inhaltlichen Umfang man den **Steuerungsbegriff** also versieht. Die Behauptung der Nicht-Steuerbarkeit selbstreferentieller Systeme beruht offensichtlich auf dem Begriff einer direkten, umfassenden und mit Sicherheit zum Ergebnis

[41] Wendet man die Theorie selbstreferentieller Systeme auf sich selbst an, stellt sich hier streng genommen die - bisher m.W. nicht aufgegriffene - Frage, wie ein selbstreferentielles System fähig sein soll, ein anderes System als selbstreferentielles System zu erkennen und zu klassifizieren. Es ließe sich dann bestenfalls sagen, daß Selbstreferentialität ein Reflexionskonstrukt des Beobachters ist, mit dem sich dieser das Verhalten anderer Systeme plausibilisiert, ohne daß dies allerdings Anspruch auf Objektivität bzw. Faktizität erheben könnte, wie dies aber Maturana & Varela (1987) intendieren.

führenden Steuerung. Der Tatsache, daß selbstreferentielle Systeme dennoch häufig ein vom Steuerungssubjekt gewünschtes Verhalten zeigen, versucht man dann mit Begriffen wie „Modulierbarkeit“ (Roth 1987b) oder „Steuerung durch Selbststeuerung“ (Görlitz et al. 1994) gerecht zu werden.
Eine **direkte Steuerbarkeit**, verstanden als Möglichkeit unmittelbaren Zugriffes des Steuerungssubjektes auf die verhaltensauslösenden internen Prozesse des Steuerungsobjektes, ist bei psychischen und sozialen Systemen aufgrund deren Intransparenz und Selbstreferentialität nicht gegeben. Eine **indirekte Steuerbarkeit** eines Systems ist aufgrund der Angewiesenheit eines Systems auf seine Umwelt sowie bestehender konsensueller Bereiche jedoch prinzipiell möglich, nämlich durch gezielte Umweltveränderungen, die über strukturelle Koppelungen Verhaltensänderungen des Systems auslösen.

Einer **umfassenden Steuerbarkeit** in dem Sinne, daß das Steuerungsobjekt jegliches vom Steuerungssubjekt gewünschte Verhalten zeigen könnte, sind durch Strukturdeterminiertheit und Selbstreferentialität des Steuerungsobjektes Grenzen gesetzt. Eine **bereichsspezifische Steuerbarkeit** innerhalb der Variationsbreite von Systemen ist allerdings - gerade aufgrund ihrer Selbstreferentialität - gegeben.

Eine **deterministische Steuerbarkeit**, bei welcher Veränderungen des Steuerungsobjektes mit Sicherheit prognostiziert werden könnten, ist aufgrund der Selbstreferentialität des Steuerungssubjektes sowie der Komplexität psychischer und sozialer Systeme nicht gegeben. Je enger aber die strukturelle Koppelung zwischen Systemen und je besser das Wissen des Steuerungssubjektes über das Steuerungsobjekt ist, um so höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß das erwünschte Ergebnis erzielt wird. Im Falle von Reiz-Reaktions-Mechanismen nähert sich diese Wahrscheinlichkeit der Sicherheit an. Insofern kann von einer **probabilistischen Steuerbarkeit** gesprochen werden.

Nicht zu vergessen ist schließlich, daß zielgerichtete Beeinflussung nicht allein eine Frage des verfügbaren Wissens über das Steuerungsobjekt ist, sondern ebenso eine Frage der Interessen sowie der Handlungs- und Widerstandsfähigkeiten der Steuerungsobjekte. Auch und gerade hieran kann Steuerung scheitern.

3.5 ZUM VERHÄLTNIS VON INDIVIDUUM, HANDLUNGSKOLLEKTIV UND GESELLSCHAFTLICHEM FUNKTIONSSYSTEM

Soziale Systeme werden in der Systemtheorie als emergente Systeme betrachtet (Willke 1991). **Emergenz** bedeutet, daß Systeme Eigenschaften ausbilden, die nicht aus den Eigenschaften ihrer Elemente ableitbar sind, sondern aus den Beziehungen zwischen den Elementen resultieren. Allerdings ist „der Begriff ‘Emergenz’ bzw. die Frage, ob emergente Eigenschaften sowie reale Entitäten auf einer Betrachtungsebene über den einzelnen Lebewesen tatsächlich bestehen, umstritten“ (Jessel 1998, S. 169). Jedoch beinhaltet Emergenz nicht zwangsläufig die Anerkennung „realer Entitäten“ in dem Sinne, daß soziale Systeme als überindividuelle, dem Individuum vorgeordnete Seinsbereiche betrachtet werden. Vielmehr kann die Emergenz sozialer Systeme als Resultat des Zusammenspiels individuellen Verhaltens mehrerer Akteure begriffen werden (Burth 1996).

Die emergenten Merkmale sozialer Systeme sind deshalb nicht die Summe individueller Merkmale, weil sie diese in ganz bestimmter Weise verknüpfen (vgl. Bürklin & Welzel 1996) und Merkmale, die für die Systemfunktion irrelevant oder hinderlich sind, ausschließen. Dadurch schränkt die höhere Systemebene Freiheiten seiner Teile ein (Willke 1991). So betrachtet ist das Ganze einerseits mehr als die Summe seiner Teile, andererseits aber auch weniger, da im Zusammenwirken der Teile Freiheitsgrade des einzelnen Teils verlorengehen.

Die Systemebenen Individuum, Handlungskollektiv und gesellschaftliches Funktionssystem sind als **„interdependenter Mehrebenenzusammenhang“** (Burth 1996, S. 226) durch komplexe Wechselwirkungen in Form struktureller Koppelungen miteinander verbunden[42]. Strukturelle Koppelungen sind „nicht nur als horizontale Interdependenz zwischen autopoietischen Systemen gleicher Ordnung (also etwa Individuen, Anm. S.H.), sondern auch als vertikaler intersystemischer Zusammenhang (also etwa zwischen Individuum und sozialem System, Anm. S.H.) zu betrachten“ (ebd., S. 235, Fn. 4). Es geht bei der Analyse des Zusammenwirkens der verschiedenen Systemebenen also darum, zu sehen, wie einerseits gesellschaftliche Strukturen aus individuellem und kollektivem Verhalten hervorgehen und durch dieses verfestigt oder verändert werden, und wie andererseits gesellschaftliche Strukturen individuelles und kollektives Denken und Verhalten prägen. Wie diese Verbindungen konkret aussehen und wie stark der Einfluß der jeweiligen Systemebenen aufeinander ist, stellt allerdings ein bisher ungelöstes Problem der Sozialwissenschaften dar (Rucht 1994a)[43].

Das „**wechselseitige Konstitutionsverhältnis von Mensch und Gesellschaft**“ (Bolter 1984, zit. bei Pongratz 1992, S. 15) funktioniert nach Maturana (1987b, vgl. Willke 1991) dergestalt, daß sich das soziale System als Ganzes seine Teile „schafft“, obwohl es sich zunächst aus diesen aufbauen muß. Dabei selektiert ein soziales System die Verhaltensweisen der darin handelnden Akteure (z.B. durch Rollenerwartungen, ⇒ 4.2.9), gleichzeitig aber selektieren die Akteure durch ihr Verhalten die Eigenschaften des Systems (indem sie z.B. Rollenerwartungen entsprechen, diese verletzen oder neue Rollenerwartungen formulieren).

Hinsichtlich der **Stärke des wechselseitigen Einflusses der Systemebenen aufeinander** betont Luhmann (1984, 1986) den systemischen Aspekt unter Vernachlässigung der Bedeutung des handelnden Individuums. Diese Position wird von verschiedenster Seite kritisiert[44], da sie darauf hinausläuft, durch die Verabsolutierung systemischer Prozesse erstens die handelnden Individuen ihrer Verantwortung für ihr Tun zu entlasten, und zweitens individuelle Möglichkeiten zur Veränderung sozialer Systeme aus dem Auge zu verlieren. Empirisch sprechen aber soziale Bewegungen, Bürgerproteste und Planungswiderstände dagegen, daß systemische Entscheidungen ohne weiteres hingenommen werden - auch wenn sie häufig nicht verhindert werden können. „Die harmonistische Annahme einer prinzipiellen Identität von Einzelnem und Allgemeinem in einem ... sozialen System ist wegen der Ausschaltung von sozialer Phantasie und Handlungskreativität individuell/kollektiv handelnder konkreter Menschen für die politische Praxis nicht schlüssig" (Waschkuhn 1987, S. 74).

Dennoch ist der Einfluß sozialer Systeme auf individuelles Verhalten erheblich. Willke (1991, S.108) formuliert es in Bezug auf Organisationen so: „Aus der Fülle möglicher Menschen 'schaffen' sich Organisationen jenen Organisationsmenschen, der den Funktionsbedingungen

[42] Burth 1996, Rucht 1994a, Willke 1991.

[43] Dies entspricht dem Mikro-Makro-Problem, unter dem die Frage der möglichen Integration der Mikroebene individueller Akteure und der Makroebene sozialer Handlungskollektive und Institutionen diskutiert wird. Vgl. Burth 1996.

[44] Vgl. Burth 1996, Hejl 1987, 1993, Mayntz 1987, Maturana 1987b, Waschkuhn 1987.

von Organisationen angepaßt ist. Wem diese Aussage zynisch erscheint, der schaue sich in einer Organisation um“ (vgl. Ulrich 1994). Schimank (1988, S. 620) betrachtet gesellschaftliche Funktionssysteme als „handlungsprägend“, da sie durch ihre Codes die Handlungsmöglichkeiten der Akteure innerhalb des Systems vorgeben (⇒ 5.3.1).

Allerdings vermögen es Handlungskollektive nicht, das Verhalten der ihnen angehörenden Individuen vollständig auf ein einheitliches, widerspruchsfreies und zentral vorgegebenes Interesse hin auszurichten (Ulrich 1994). In aller Regel bleiben Handlungsspielräume bestehen, die individuell ausgefüllt werden können: Der Persönlichkeit des jeweiligen Beamten kommt für Verwaltungsentscheidungen oftmals eine hohe Bedeutung zu (⇒ 5.3.3.3); im politischen Prozeß bestimmen häufig Koalitionen von Individuen aus unterschiedlichen Institutionen den Entscheidungsablauf mit (Jänicke 1996) und für die Durchsetzung umweltpolitischer Ziele stellen individueller Wille, Geschick, Entschlossenheit und die Fähigkeit, Chancen zu nutzen, wichtige Erfolgsdeterminanten dar[45]. Auch die Fallbeispiele zeigen, daß innerhalb der von sozialen Systemen vorgegebenen Handlungsspielräume Persönlichkeitsfaktoren erhebliches Gewicht zukommen kann (vgl. Kap. 4, insbesondere 4.3.5)[46].

Dennoch ist davon auszugehen, daß die Stärke des Einflusses auf andere Systemebenen von gesellschaftlichen Funktionssystemen über kollektive zu individuellen Akteuren hin abnimmt (vgl. Burth 1996)[47]. Die „Regeln“ sozialer Systeme sind zunächst, unter anderem in Form von Werten, Normen und Gesetzen, vorgegeben und können nicht beliebig verlassen werden: Fortbestand und Funktionen sozialer Systeme könnten hierdurch gefährdet werden. Auch würden die gegenseitigen Erwartungen der Akteure an ihr Verhalten, das sich an diesen Regeln orientiert, „enttäuscht“, so daß keine gemeinsame Handlungsbasis mehr gegeben wäre (vgl. Schimank 1988). Das Verhalten von Akteuren wird aufgrund dessen durch soziale Systeme in Richtung des Status quo selektiert[48]. Soziale Systeme haben daher konservativen Charakter (Bühl 1987, Hejl 1987, ⇒ 5.3.4.4). Individuelle Gestaltungsmöglichkeiten bestehen vornehmlich innerhalb vorgesehener bzw. verbleibender Handlungsspielräume. In Anknüpfung an Hejl (1993) kann formuliert werden, daß sich die handlungsprägende Kraft sozialer Systeme daraus ergibt, daß sie vom Verhalten einzelner Komponenten unabhängig sind, während die Einflußmöglichkeiten von Individuen darauf beruhen, daß soziale Systeme niemals vom Verhalten aller Komponenten unabhängig werden können.

Diese Einschätzung der Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Systemebenen wird durch eine Analyse der politischen Bemühungen zur Einrichtung des bayerischen Umweltministeriums (BayStMLU) und zur Einführung des Bayerischen Naturschutzgesetzes bestätigt (Mauritz 1995). Es zeigte sich, daß individuelle Bemühungen von Landtagsabgeordneten für das Aufgreifen des Themas Umwelt- und Naturschutz keineswegs bedeutungslos waren, daß die entscheidende Rolle für den Verlauf der entsprechenden Prozesse aber den individuenunabhängigen Strukturen und Regeln des politischen Systems zukam.

---

45 Baumheier 1993, Jänicke 1996, vgl. auch Drennig 1982, Hartkopf & Bohne 1983, Kösters 1993.

46 Dies trifft auch für die kommunale Energie- und Verkehrspolitik zu, vgl. Baumheier 1993.

47 Die Betonung der Unterordnung individuellen Handelns unter die Bedingungen sozialer Systeme ist kennzeichnend für die Systemtheorie (vgl. hierzu die gesamte zitierte systemtheoretische Literatur), aber auch in nicht-systemtheoretischen Ansätzen, so z.B. in der Theorie sozialer Rollen, wird die hohe Bedeutung sozialer Vorgaben für das Individuum betont. Vgl. Dechmann & Ryffel 1981, Henecka 1985.

48 Hier, wie auch stets im folgenden, ist der Begriff „Status quo“ nicht ausschließlich im Sinne statischer Verhältnisse zu verstehen. Er ist auch auf laufende Prozesse bezogen, die Veränderungen in Gesellschaft und Natur bewirken, aber ihrerseits nicht änderbar sind. In diesem Sinne wäre bspw. das Fortbestehen des derzeitigen Tempos technischer Fortschrite und Veränderungen als Fortdauer des Status quo zu verstehen.

3.6 KONSEQUENZEN FÜR THEORIE UND PRAXIS DES NATURSCHUTZES

Aus den Ausführungen der vorangegangenen Abschnitte sollen nun Konsequenzen für Theorie und Praxis des Naturschutzes abgeleitet werden.

3.6.1 Berücksichtigung unterschiedlicher Systemebenen

Aufgrund der Wechselbeziehungen zwischen Individuum, Handlungskollektiv und sozialem Funktionssystem sowie der Bedeutung der Umwelt eines Systems für dessen Verhalten reicht es nicht aus, sich bei Versuchen zielgerichteter Beeinflussung auf das jeweils zu steuernde System bzw. auf eine Systemebene zu beschränken.

Vielmehr sind zu berücksichtigen:
1. menschliche Individuen als psychische Systeme
2. kollektive Akteure, die aus Individuen bestehen und von diesen repräsentiert werden
3. das gesellschaftliche Funktionssystem, in dessen Rahmen die Steuerung stattfindet
4. die für das jeweilige Problem relevante Umwelt des Steuerungsobjektes, also gegebenenfalls weitere Individuen, Handlungskollektive und soziale Funktionssysteme.

Bei jeder Steuerung müssen also die Systemrationalitäten unterschiedlicher Systeme und Systemebenen gleichzeitig betrachtet werden[49]. Dabei hat man es mit verschiedenen Emergenzebenen zu tun, die nicht unmittelbar aufeinander rückführbar sind. Naturschutzanalysen und -strategien setzen jedoch häufig auf der Ebene psychischer Systeme an und werden unbesehen auf soziale Systeme übertragen: Oftmals wird Naturschutz nur als individuell-moralisches, nicht aber als systemisch-strukturelles Problem verstanden und behandelt (vgl. Möller 1993)[50]. Handlungen müssen aber auf dem Emergenzniveau ansetzen, auf das eingewirkt werden soll. Mit einer isolierten Handlung können keine Veränderungen auf der Ebene sozialer Systeme herbeigeführt werden, weil ihre Wirkungen bei jedem Übergang von einer Ebene zur anderen gebrochen und verändert werden - wenn sie nicht von vornherein durch systemeigene Filtermechanismen ausselegiert werden (Willke 1991).

Bei kollektiven Akteuren ist zu beachten, daß diese in sich meist hierarchisch in Subsysteme gegliedert bzw. Subsysteme übergreifender Systeme sind, die ihrerseits nach verschiedenen Rationalitäten „funktionieren“ und somit gesondert zu betrachten sind: so stellt eine Untere Naturschutzbehörde ein Subsystem eines Landratsamtes dar, das seinerseits als Subsystem der öffentlichen Verwaltung verstanden werden kann.

Da sich Verhalten bzw. Funktionsweisen der verschiedenen Systemebenen trotz ihrer Unterschiede gegenseitig bedingen, können Versuche zielgerichteter Beeinflussung auf einer Ebene häufig nicht greifen, wenn sie nicht gleichzeitig durch entsprechende Änderungen auf anderen relevanten Ebenen abgesichert werden (vgl. Gabriel 1983a). Naturschutzstrategien müssen daher auf mehreren Ebenen gleichzeitig ansetzen. So wurden Akzeptanz und

[49] Wenn, wie im Fallbeispiel MEKA, Individuen und nicht Organisationen Adressaten des Naturschutzes sind, ist eine Befassung mit Organisationen nicht nötig, es sei denn, diese üben als Umwelt einen relevanten Einfluß auf das Individuum aus.

[50] Siehe als Beispiel hierfür Weinzierl 1993.

Umsetzung des MEKA durch die Landwirte (Individualebene) dadurch erleichtert, daß das Programm von Beginn an vom Bauernverband (Ebene der problemrelevanten Umwelt in Form eines kollektiven Akteurs) mitgetragen wurde (Görlitz et al. 1994). Dadurch entfiel eine soziale Hemmschwelle für die Beteiligung des einzelnen Landwirts. In ähnlicher Weise nützt die hohe individuelle Bereitschaft zur Wahl umweltverträglicher Verkehrsmittel wenig, wenn kein entsprechender Druck auf politisch-administrative Institutionen zur Schaffung der notwendigen Infrastruktur erfolgt. Umgekehrt muß die Schaffung der Infrastruktur auf individuelle Akzeptanz treffen, um die beabsichtigten Wirkungen entfalten zu können.

3.6.2 Kompatibilität von Naturschutzzielen und Systemrationalität der Adressaten und Steuerungsobjekte

Die Erfolgswahrscheinlichkeit medialer Steuerung steigt, je besser die vom Steuerungssubjekt gesetzten Umweltveränderungen (Perturbationen) zur Systemrationalität des Steuerungsobjektes passen und sich innerhalb der strukturell angelegten Variationsbreite des Systemverhaltens befinden. Nicht in die Systemrationalität einpaßbare Neuerungen haben keine Chance - es sei denn durch Änderung der Ordnungsprinzipien des Systems (Willke 1991), also durch dessen völlige Veränderung oder Zerstörung. Naturschutzinteressen müssen deshalb in die „Sprache“ des zu beeinflussenden Systems übersetzt werden und mit seiner Systemrationalität kompatibel sein. Nur dann können Naturschutzforderungen vom Steuerungsobjekt umgesetzt werden.

Damit kommt der Frage, welche Ziele überhaupt realisierbar erscheinen, eine wichtige Rolle zu. Naturschutzziele dürften um so eher Akzeptanz und Unterstützung finden, je mehr sie Wahrnehmungs- und Denkmuster, Gewohnheiten, Bedürfnisse und Interessen der jeweiligen Zielgruppe bzw. die Mechanismen gesellschaftlicher Funktionssysteme ansprechen. Geld in der Wirtschaft und Macht in der Politik sind handlungsrelevanter und entscheidender als naturschutzfachliche oder ethisch-moralische Argumente. Naturschutzziele, die sich gleichzeitig als Mittel für Ziele wie Einkommenssicherung, Imagepflege, Wahlerfolge, Sicherung von Arbeitsplätzen, befriedigende Lebensführung usw. nutzen lassen, haben daher bessere Chancen verwirklicht zu werden. Hingegen ist beispielsweise eine einzelbetriebliche Rücksichtnahme auf Umwelt- und Naturschutzbelange, die zu erheblichen Einkommensverlusten führt, aus ökonomischer Sicht irrational und daher nicht durchsetzbar.

Aus diesen Gründen sind umweltgerechte Verhaltensänderungen weitgehend auf Bereiche beschränkt geblieben, die sich relativ einfach in Alltagshandlungen von Individuen bzw. in die bestehenden Mechanismen und Ziele von Wirtschaft, Politik und Verwaltung integrieren ließen[51] - also der Rationalität dieser Systeme weitgehend entsprachen und sie nicht prinzipiell in Frage stellten.

Der beliebigen Anpassung von Naturschutzzielen an die jeweilige Systemrationalität stehen trotz ihrer Vorteile Bedenken entgegen. So könnte durch die Monetarisierung von Naturgütern für das System Wirtschaft der Eindruck erweckt werden, beeinträchtigte Naturgüter seien prinzipiell wieder in gleicher Weise herstell- oder ersetzbar. Damit würde aber die Überlegenheit kurzfristig-ökonomischen Denkens gegenüber langfristigen Interessen von Umwelt- und Naturschutz weiter gestärkt (BNL 1995b, Kösters 1993). Es ist daher im

[51] Dierkes & Fietkau 1988, Katzenstein 1995a, SRU 1987, 1994.

Einzelfall zu entscheiden, wo die Grenze zwischen der notwendigen „Anpassung“ an Systemrationalitäten anderer Akteure und Funktionssysteme sowie der Aufgabe elementarer Naturschutzinteressen verläuft. Hierfür sind verhandelbare und unverzichtbare Naturschutzziele zu definieren (vgl. von Haaren 1993).

Lassen sich Naturschutzziele nicht oder nicht über ein gewisses Maß hinaus mit der Systemrationalität des Steuerungsobjekts vereinbaren, ist erstens zu untersuchen, ob weitere Steuerungsversuche sinnvoll sind, oder ob nicht ein Wechsel von Handlungsebene und Steuerungsadressat erforderlich ist. Beispielsweise liegt die einzelbetriebliche Rücksichtnahme auf Naturschutzbelange in der Landwirtschaft nur zum Teil in der Hand des einzelnen Landwirtes, die entscheidende Ebene stellt hier die (europäische) Landwirtschaftspolitik dar. Auf weitere, weniger offensichtliche, Fälle dürfte dies ebenso zutreffen: Entscheidungen von Landwirten werden oft nicht von (betriebs-)wirtschaftlichen Bedingungen oder politischen Vorgaben allein bestimmt, sondern von psychischen und sozialen Faktoren, wie der sozialen Kontrolle in der dörflichen Gemeinschaft (Görlitz et al. 1994). Versuche zielgerichteter Beeinflussung sind dann auf die jeweilige Gemeinschaft insgesamt bzw. auf die Akteure zu richten, die über soziales Prestige und Einfluß verfügen (⇒ 4.3.5, 4.3.6). Die erwähnte Einbeziehung des Bauernverbandes in das MEKA stellt ein Beispiel hierfür dar. Wenn dies ebenfalls nicht zum Erfolg führt und Entscheidungen zwischen den konkurrierenden Interessen nur auf der Basis von Macht und Mehrheitsentscheidungen herbeigeführt werden können, ist zu prüfen, ob Veränderungen der Naturschutzstrategie erforderlich bzw. überhaupt Aussichten auf Erfolg gegeben sind. Zu überlegen ist dann, ob die verfügbaren Ressourcen im Naturschutz nicht auf andere, erfolgversprechendere Vorhaben konzentriert werden sollten.

3.6.3 Adressaten als zentraler Faktor der Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen

Die **Adressaten sind der zentrale Faktor für die Verwirklichung von Naturschutzzielen** und daher in den Mittelpunkt jeder Strategie zu stellen. „Denn ... mediale Steuerung ist um so erfolgreicher, je besser das Steuerungssubjekt ... vom Steuerungsobjekt ... her spricht und handelt“ (Görlitz et al. 1994, S. 111). Dies markiert nun freilich eine Wende um 180 Grad gegenüber der bisher meist praktizierten Vorgehensweise. Diese ging - zugespitzt ausgedrückt - davon aus, daß die Adressaten ihr Verhalten zu ändern und dabei die „einzig richtigen und einzig möglichen“ Vorstellungen und Ziele der Naturschützer - also deren Systemrationalität - zu übernehmen hätten. Defizitäre Zielerreichung und bestehende Steuerungsprobleme zeigen hingegen, daß die Akteure des Naturschutzes zu einer kritischen Selbstreflektivität gezwungen sind, welche die eigenen Denkweisen, Gewohnheiten und Verhaltensweisen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die jeweilige Zielgruppe hinterfragt und gegebenenfalls ändert. Abzulehnen ist dabei eine „Als-ob-Haltung“, welche die Bedürfnisse und Interessen von Menschen lediglich als Mittel zum Zweck der Durchsetzung eigener Ziele benutzt.

3.6.4 Akteure des Naturschutzes als einzige direkte Adressaten eigener Forderungen

Das Verhalten Dritter kann nicht auf direktem Wege zielgerichtet beeinflußt werden. Erst wenn die Akteure des Naturschutzes dies erkennen und durch Veränderung des eigenen Verhaltens die Umwelt ihrer Adressaten verändern, auf die sich diese durch Eigenänderungen einstellen können, ist (indirekte) Steuerung möglich. Die für die Durchsetzung der Ziele des Naturschutzes entscheidende, weil seinen Akteuren einzig direkt zugängliche „Stellgröße“, ist somit **das Verhalten der Akteure des Naturschutzes selbst**. In diesem Sinne sind die Akteure des Naturschutzes gleichzeitig erste und einzige bzw. einzig mögliche *direkte* Adressaten ihrer Forderungen: Jede von ihnen intendierte Veränderung muß bei ihnen selbst ihren Ausgang nehmen, ohne daß eine direkte Kontrolle über das daraus resultierende Verhalten der Adressaten möglich ist. Aus diesem Grunde wird sich diese Arbeit jeglicher Forderungen an Akteure außerhalb des Naturschutzes, im Sinne von Aussagen darüber, „was eigentlich geschehen müßte“, enthalten. Diese sind, wie in Kap. 2 gezeigt, oft gestellt worden und warten dennoch vielfach auf ihre Verwirklichung. Die in dieser Arbeit gemachten Vorschläge sind daher ausschließlich an die Akteure des Naturschutzes selbst gerichtet.

Eine Anforderung an die Akteure des Naturschutzes ergibt sich aus der Notwendigkeit fundierten Wissens über die Steuerungsobjekte. Dieses kann um so eher erworben werden, je höher die Eigenkomplexität des Naturschutzes ist und je stärker die Ressourcen seiner Akteure auf die Systemrationalität der Steuerungsobjekte gerichtet sind. Dies kann sowohl durch die Beschaffung zusätzlicher Ressourcen, sprich personeller und finanzieller Mittel (eine Möglichkeit, die in der derzeit gegebenen Situation jedoch als nicht sehr realistisch erscheint) als auch durch eine **naturschutz-interne Verlagerung von Arbeitsschwerpunkten und Finanzmitteln** geschehen (⇒ 5.4.2).

Pointiert zusammengefaßt, ergibt sich die folgende paradox erscheinende Feststellung: **Die Akteure des Naturschutzes können zur Verwirklichung ihrer Ziele ausschließlich ihr eigenes Verhalten und Vorgehen verändern, müssen hierbei aber gleichzeitig von den Verhaltensbedingungen ihrer Adressaten bzw. den Systemrationalitäten der zu steuernden gesellschaftlichen Funktionssysteme ausgehen.**

Im folgenden wird an das Konzept medialer Steuerung insofern angeknüpft, als in den Kapiteln 4 und 5 relevantes Wissen über die Steuerungsobjekte des Naturschutzes zusammengetragen und bezüglich der Möglichkeiten umweltgerechten Verhaltens sowie der Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen ausgewertet wird. Sich hieraus ergebende Anforderungen an die Handlungsweisen der Akteure des Naturschutzes werden genannt und in Kapitel 6 hinsichtlich der Konsequenzen für die Naturschutzpraxis nochmals gebündelt und konkretisiert.

4. INDIVIDUEN ALS ADRESSATEN DES NATURSCHUTZES

4.1 FRAGESTELLUNG UND AUFBAU DES KAPITELS

Umweltprobleme werden durch menschliche Verhaltensweisen verursacht: Überlegungen und Strategien zur Verwirklichung von Umwelt- und Naturschutzzielen müssen daher die Faktoren berücksichtigen, die umweltrelevantes individuelles Verhalten beeinflussen. In Kapitel 4 werden diese Faktoren dargestellt und ihre Bedeutung für umweltgerechtes Verhalten und die Verwirklichung von Naturschutzzielen diskutiert. Ziel ist es, die Breite der hier potentiell bedeutsamen Verhaltensdeterminanten aufzuzeigen. Ihre Relevanz für die Naturschutzpraxis kann aufgrund der geringen Zahl und Repräsentativität der Fallbeispiele nicht immer im Detail und durchgehend empirisch belegt werden. Damit wird durch dieses Kapitel auch der bestehende Forschungsbedarf deutlich. Soweit möglich werden aus den einzelnen Befunden als Hypothesen zu verstehende Hinweise für das Vorgehen in der Naturschutzpraxis abgeleitet.

Menschliches Verhalten wird sowohl von internen psychischen Prozessen als auch von externen, situativen Gegebenheiten der natürlichen und sozialen Umwelt bestimmt. **Zwischen internen und externen verhaltensbestimmenden Faktoren bestehen enge und vielfältige Zusammenhänge**. Spezifische Verhaltensweisen sind daher als „multidimensionale und interagierende Ursachenkomplexe zu untersuchen“ (Kruse 1997b, S. 4). In der Regel reicht deshalb es für die zielgerichtete Beeinflussung einer Verhaltensweise nicht aus, lediglich bei einem verhaltensbeeinflussenden Faktor anzusetzen. Vielmehr sind einzelne Faktoren als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen umweltgerechten Verhaltens zu betrachten, deren Gewichtung mit dem jeweiligen Kontext variiert (Kruse 1997a). Das Vorliegen einer bestimmten Bedingung kann somit eine umweltgerechte Verhaltensweise meist nicht herbeiführen, ihr Fehlen aber kann umweltgerechtes Verhalten erschweren oder verhindern. Entsprechend vielstufig stellen sich Prozesse von Verhaltensänderungen dar: „Gesagt bedeutet nicht gehört, gehört bedeutet nicht verstanden, verstanden bedeutet nicht einverstanden, einverstanden bedeutet nicht angewandt, angewandt bedeutet nicht beibehalten. Jede Phase muß durchlaufen werden, damit es langfristig zu Verhaltensänderungen kommt“ (Frey 1991, S. 2).

Für die weiteren Ausführungen hat dies zur Folge, daß bei Aussagen über einzelne Einflußfaktoren stets die Rolle weiterer Faktoren zu bedenken ist. Ob eine Verhaltensausprägung, die bei isolierter Betrachtung eines Faktors zu erwarten ist, im konkreten Fall tatsächlich auftritt, hängt davon ab, ob, wie stark und in welcher Form andere Verhaltensdeterminanten als Moderatorvariablen wirksam werden[1]. Es können daher bei Betrachtung eines Einflußfaktors lediglich **Verhaltenstendenzen** aufgezeigt werden, die unter ansonsten gleichbleibenden Bedingungen im Durchschnitt gegenüber anderen Möglichkeiten vorherrschen.

Abschnitt 4.2 „Umweltgerechtes Verhalten: Potentiale und Restriktionen“ wendet sich der Frage umweltgerechten Verhaltens im allgemeinen zu, ist also noch nicht durchgehend auf spezielle Probleme und Fragen des Naturschutzes bezogen. Grundlegende menschliche Fähigkeiten und Grenzen sowie daraus resultierende Möglichkeiten und Hemmnisse umweltgerechten Verhaltens werden verdeutlicht. Insgesamt sollen die Ausführungen zu

[1] „Eine Moderatorvariable ist eine Variable, die den Zusammenhang zwischen zwei anderen Variablen verändert“ (Katzenstein 1995a, S. 132).

einer möglichst realistischen Einschätzung der Chancen von Umwelt- und Naturschutz in Hinblick auf Veränderungen individuellen Verhaltens beitragen.

Abschnitt 4.3 „Kommunikation und Ansatzpunkte zielgerichteter Beeinflussung menschlichen Verhaltens in der Naturschutzpraxis“ befaßt sich mit dem Verhältnis zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes in der Naturschutzpraxis. Es werden Voraussetzungen einer gelingenden Kommunikation genannt und jene Faktoren diskutiert, die für Akzeptanz oder Ablehnung von Naturschutzzielen wichtig sind und als Ansatzpunkte für Naturschutzstrategien genutzt werden können.

In Abschnitt 4.4 wird auf die Bedeutung von Werten, umweltbewußten Einstellungen, Moral und Ethik für umweltgerechtes Verhalten eingegangen. Ihre gesonderte Behandlung begründet sich mit der, gegenüber anderen verhaltensbestimmenden Faktoren erhöhten Aufmerksamkeit, die ihnen in der öffentlichen Diskussion eingeräumt wird.

4.2 UMWELTGERECHTES VERHALTEN: POTENTIALE UND RESTRIKTIONEN

4.2.1 Menschliches Verhalten als Produkt der biologischen und kulturellen Evolution

Der Mensch ist aus dem **Prozeß der biologischen Evolution** hervorgegangen. Daher ist anzunehmen, daß menschliches Verhalten von stammesgeschichtlich erworbenen und genetisch gespeicherten Dispositionen, wenn nicht festgelegt, so doch beeinflußt wird. Wie weit dieser Einfluß im einzelnen reicht, ist umstritten. Vertreter der Soziobiologie sprechen den Genen, bzw. deren Überlebens- und Vermehrungserfolg, die zentrale Rolle im Evolutionsprozeß und auch im menschlichen Verhalten zu (Dawkins 1978). Andere biologische Teildisziplinen, wie die Verhaltensforschung (Humanethologie) und die Evolutionäre Erkenntnistheorie[2], räumen den Genen eine weniger zentrale Stellung ein. Sie sprechen von angeborenen Verhaltensweisen[3], für deren Existenz beim Menschen eine Vielzahl von Indizien angeführt wird[4]. Neben der Sprachfähigkeit, verschiedenen Bewegungsabläufen, mimischen Gefühlsäußerungen, diversen Wahrnehmungs- und Erkenntnisleistungen sind den Menschen vermutlich auch manche Elemente des Sozialverhaltens angeboren.

Jedoch bedeutet **genetische Bedingtheit von Verhalten nicht genetische Determination**. Genetische Merkmale sind als Potentiale, Merkmalsspektren oder Rahmenbedingungen zu begreifen, die in Abhängigkeit von Umweltbedingungen unterschiedlich realisiert werden können und menschliches Verhalten in mehr oder minder weiten Grenzen zwar kanalisieren, aber nicht einfach vorschreiben[5].

Die Bedeutung genetischer Verhaltensdispositionen für umweltgerechtes Verhalten liegt darin, daß sie sich im Rahmen jener Daseinsbedingungen gebildet und bewährt haben,

---

[2] Die genannten biologischen Teildisziplinen, die sich mit menschlichem Verhalten und dessen Voraussetzungen befassen werden im folgenden zusammenfassend als „Humanbiologie“ bezeichnet.

[3] Angeboren bedeutet nicht, daß eine Verhaltensweise bereits bei der Geburt auftreten muß, sondern daß sie im Verlaufe des weiteren Lebens gelernt oder geprägt werden kann - aber nicht muß (Eibl-Eibesfeldt 1976).

[4] Vgl. Eibl-Eibesfeldt 1976, 1984, 1988, Zimmer 1979.

[5] Allman 1996, Barash 1980, Markl 1991, Wuketits 1990, Zimmer 1979.

unter denen der Mensch den weit überwiegenden Teil seiner Entwicklungsgeschichte verbrachte - nämlich in den nomadischen Jäger-Sammler-Kleingruppen und noch früheren Entwicklungsstadien[6]. Genetische Fähigkeiten und Grenzen sind daher in erster Linie auf die damals herrschenden Anforderungen der natürlichen und sozialen Umwelt bezogen. So sind kognitive Leistungen vornehmlich an die mittleren räumlichen und zeitlichen Größenordnungen, den sogenannten „Mesokosmos", angepaßt[7]. Die Chancen umweltgerechten Verhaltens hängen aber auch davon ab, ob und wie weit die jeweils relevanten Umweltmerkmale aufgrund stammesgeschichtlich erworbener Fähigkeiten wahrgenommen und kognitiv und emotional verarbeitet werden können. Genetisch bedingte Fähigkeiten und die jeweiligen Umweltbedingungen stehen hierdurch in einem reziproken Verhältnis zueinander: Angeborene, psychische Verhaltensdeterminanten müssen in ihrem Bezug auf die natürliche Umwelt und gesellschaftliche Rahmenbedingungen thematisiert werden, während diese umgekehrt hinsichtlich ihrer Verhaltensrelevanz für das Individuum zu betrachten sind (vgl. Kruse 1997b). Je weniger neue, anthropogen geschaffene Umweltbedingungen dem „evolutionsgeschichtlich Gewohnten" entsprechen, um so größer ist die Gefahr, daß die stammesgeschichtlichen „Mitbringsel" der Menschen zur Bewältigung neuer Bedingungen nicht ausreichen oder ihr entgegenstehen (Riedl 1976, 1981). Die Wahrscheinlichkeit von Fehleinschätzungen und daraus folgendem Fehlverhalten steigt.

Zu beachten ist allerdings, daß sich nicht alle genetischen Merkmale eines Organismus auf eine **evolutive Anpassungsfunktion** zurückführen lassen. Viele Merkmale haben keine direkte Anpassungsfunktion, gefährden aber das Überleben nicht und werden daher „mitgeschleppt" (Mohr 1984, Wuketits 1988). Nach Gould (1984) zieht jede adaptive Änderung im Erbgut nicht-adaptive Folgen nach sich, die einen potentiellen Selektionsvorteil mit sich bringen, da sie die Flexibilität eines Organismus erhöhen, sich auf spätere Umweltveränderungen einzustellen. Gould (ebd., S. 33) vermutet, „daß der größte Teil unseres kognitiven Lebens die nicht-adaptiven Folgeerscheinungen eines großen Gehirns ... nutzt, und nicht die direkten Gründe widerspiegelt, aufgrund deren die natürliche Auslese unser großes Gehirn ursprünglich herausbildete". Verhaltensmechanismen und -möglichkeiten dürfen daher nicht mit den Vorgängen und Bedingungen gleichgesetzt werden, unter denen sie entstanden sind (Allman 1996) - unsere genetisch bedingte Fähigkeit, Autos und Computer zu bedienen, bildete sich ja nicht erst heraus, als es diese bereits gab. Dies bedeutet, daß genetische Dispositionen die Bewältigung neuer Umweltgegebenheiten keineswegs ausschließen müssen. Dennoch dürften **genetisch bedingte Leistungsgrenzen** in Hinblick auf die kognitive, emotionale und behaviorale (verhaltensbezogene) Bewältigung moderner Umweltbedingungen gegeben sein[8].

Innerhalb des genetisch vorgegebenen Rahmens unterliegt menschliches Verhalten einem starken **kulturellen Einfluß**. Unter Kultur ist „die Gesamtheit der einer Gemeinschaft eigenen Techniken, Riten, Regeln, Wertsetzungen und Symbole, ... die nicht genetisch verbreitet und weitergegeben, ... sondern erfunden, verabredet, mitgeteilt und gelernt" (Zimmer 1979, S. 35) werden, zu verstehen. Kulturelle und genetische Beeinflussung menschlichen Verhaltens lassen sich nicht trennen: Sie sind in einem engen Wechselspiel miteinander verflochten, da sich die genetische Entwicklung des Menschen in Abhängigkeit von kulturell bestimmten, sozialen Umwelten vollzieht, andererseits die Kulturfähigkeit des Menschen durch genetische

6 Vgl. Eibl-Eibesfeldt 1984, 1988, Wilson 1980, Wuketits 1990, Zimmer 1979.
7 Eibl-Eibesfeldt 1984, Lorenz 1977, Mohr 1987, Riedl 1976, 1981, Schahn 1993a.
8 Vgl. Eibl-Eibesfeldt 1988, Riedl 1976, 1981.

Vorgaben ermöglicht wird[9]. Auch wird die biologische Evolution des Menschen durch die **kulturelle Evolution** überlagert, unsere Lebensweise ist heute weit mehr kulturell als genetisch bestimmt. Alle wesentlichen Unterschiede zwischen menschlichen Gesellschaften dürften auf Lernen und sozialer Konditionierung, nicht auf Vererbung beruhen, wie selbst Soziobiologen zugestehen (vgl. Dawkins 1978, Wilson 1980). Durch Kultur mußte die strikte genetische Steuerung menschlichen Verhaltens - wie weit auch immer - zwangsläufig gelockert werden; anderenfalls wären die Vorteile der kulturellen Evolution hinfällig bzw. sinnlos (Markl 1991).

Diese **Vorteile der kulturellen Evolution** liegen vor allem in ihrer Schnelligkeit (Markl 1981, Zimmer 1979). Die biologische Evolution ist zur Weitergabe von Informationen an die Nachkommen auf zufällige genetische Veränderungen und deren Speicherung angewiesen und daher sehr langsam. Hingegen können neue Kenntnisse und Anpassungen durch Traditionsbildung, Sprache und Schrift unmittelbar an nachfolgende Generationen weitergegeben und durch diese beibehalten und weiterentwickelt werden. Auf neue Umweltbedingungen kann hierdurch schnell reagiert werden. Allerdings sind kulturelle Entwicklungen durch die Evolutionsgeschichte nicht erprobt und damit für die Bewältigung von Umweltbedingungen weniger verläßlich als genetische Anpassungen. Zudem kann eine kulturell bedingte Fehlanpassung, „wenn die Zeit sehr drängt, nicht weniger fatal sein als genetische Fehlanpassung“ (Markl 1991, S. 263), denn kulturell erlernte Verhaltensmerkmale können bei Erwachsenen ebenso reaktionsstarr und erfahrungsresistent in Erscheinung treten wie biologisch vererbte (ebd., vgl. Allman 1996).

Diese „Verkrustung“ gelernter Verhaltensweisen zeigt, daß die kulturelle Evolution zwar die Bindung an genetische Verhaltensvorgaben lockerte, aber das Individuum damit nicht aus jeglichen Bindungen entließ, sondern ihrerseits als verhaltensbestimmender Faktor wirksam wird. Dies geschieht durch die Vermittlung religiöser, sozialer und politischer Werte, durch Normen, Traditionen und Einstellungen, die einerseits zwar hinterfragt und abgewandelt, zu einem hohen Anteil aber auch als selbstverständlich hingenommen werden (⇒ 4.4.1). So nehmen angeborene Verhaltensdispositionen ihre konkrete Erscheinungsform innerhalb einer kulturell bestimmten Umgebung an, weshalb manche genetischen Veranlagungen aufgrund kultureller Einflüsse weniger zum Ausdruck kommen als andere. Verhalten bildet sich somit in einem **komplexen Zusammenspiel zwischen genetischen Dispositionen und kulturell-sozialem Einfluß**[10].

4.2.2 Exkurs: Zum Stellenwert biologischer Theorien für die Erklärung menschlichen Verhaltens

Wer menschliches Verhalten mit Hilfe biologischer Theorien erklärt, sieht sich schnell dem Verdacht ausgesetzt, menschliches Fehlverhalten in ideologischer Absicht biologisch legitimieren zu wollen. Dieser Verdacht ist aufgrund der Erfahrungen mit dem Sozialdarwinismus, der Legitimationsfunktion der Biologie für die nationalsozialistische Rassenpolitik (Allman 1996, Zimmer 1979), sowie gegenwärtiger Versuche zur Rechtfertigung rechtsextremer

[9] Allman 1996 Barash 1980, Eibl-Eibesfeldt 1976.

[10] Allman 1996, Dawkins 1978, Eibl-Eibesfeldt 1976, 1988, Markl 1991, Strey 1989, Vollmer 1990, Wilson 1980, Wuketits 1990, Zimmer 1979.

Positionen oder sozialer Mißstände durch biologische Theorien nicht unbegründet[11]. Die Diskussion über biologische Ursachen menschlichen Verhaltens ist daher von harten Auseinandersetzungen geprägt. Vor diesem Hintergrund scheint es geboten, den Stellenwert humanbiologischer Befunde und Theorien im Rahmen dieser Arbeit kurz darzulegen.

Die **Kritik an humanbiologischen Theorien** läßt sich in etwa wie folgt zusammenfassen[12]: Erkenntnisse über das Verhalten von Tieren würden unbesehen auf den Menschen übertragen. Die zu starke Betonung des Einflusses genetischer Vorgaben auf menschliches Verhalten führe zur Postulierung eines genetischen Determinismus, der die kulturelle Freiheit und Zivilisierbarkeit des Menschen negiere und zudem Verhaltensweisen wie Gewalt und Aggression betone. Soziale und politische Verhältnisse bzw. Mißstände würden, da in der Natur des Menschen gründend, als unveränderlich hingenommen oder unter Begehung des naturalistischen Fehlschlusses (pseudo)wissenschaftlich legitimiert. Die Bedeutung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Strukturen für menschliches Verhalten werde übersehen.

Wenngleich diese Kritik die potentiellen Gefahren humanbiologischer Theorien erfaßt, ist sie in der dargelegten Form nicht haltbar. Ihr ist insofern zuzustimmen, als in der humanbiologischen Literatur interpretierbare und widersprüchliche Aussagen anzutreffen sind. Manche Gegner betonen jedoch selbst sehr einseitig bestimmte Aspekte der Humanbiologie, um sie anschließend um so leichter kritisieren zu können. Insbesondere Lewontin et al. (1988) scheinen in ihrer Kritik selbst keineswegs frei von ideologischer Voreingenommenheit zu sein. Zu den genannten Kritikpunkten im einzelnen:

- Auf die Problematik einer unbesehenen Übertragung von Erkenntnissen über tierisches Sozialverhalten auf den Menschen wird von Humanbiologen selbst hingewiesen[13]. Ihrer Ansicht nach sind Befunde aus dem Tierreich als Arbeitshypothesen für menschliches Verhalten anzusehen, die jedoch der empirischen Überprüfung bedürfen. Allerdings wird der daraus resultierende Anspruch nicht immer durchgehalten (so z.B. von Wilson 1980).
- Hinsichtlich des unterstellten genetischen Determinismus postuliert die Mehrzahl der Humanbiologen eine Mitverursachung menschlichen Verhaltens durch genetische Vorgaben, keine ausschließliche Determination[14]. Verschiedene Autoren weisen auf die Notwendigkeit hin, erzieherisch gegen manche genetischen Dispositionen vorzugehen[15]. Ob sie den kulturellen Einfluß auf menschliches Verhalten gegenüber dem genetischen Anteil immer in ausreichendem Maße würdigen, ist allerdings diskutierbar.
- Auf die Gefahr des naturalistischen Fehlschlusses weisen Dawkins (1978), Eibl-Eibesfeldt (1984, 1988) und Wilson (zit. bei Zimmer 1979) selbst hin[16]. Allerdings gelingt es ihnen häufig nicht, dieser Gefahr auch zu entgehen: so bewertet Eibl-Eibesfeldt (1984) Homosexualität mit biologischen Argumenten als abzulehnende Perversion.
- Die Hinnahme gegebener sozialer Zustände aufgrund genetischer Dispositionen ist bei Lorenz (1977) zumindest tendenziell beobachtbar. Im Gegensatz hierzu betont Eibl-Eibesfeldt (1984, 1988) sowohl Notwendigkeit als auch Möglichkeit der kulturellen Überwindung genetischer Vorgaben.

---

[11] Ein besonders öffentlichkeitswirksames Beispiel hierfür war die in den USA geführte Auseinandersetzung über die Erblichkeit von Intelligenz und daraus zu ziehende sozialpolitische Konsequenzen nach der Veröffentlichung des Buches „The bell curve“ von Murray & Herrnstein (1995).

[12] Solche Kritik wird etwa von Herbig 1988 und Lewontin et al. 1988 vorgebracht. Für Kritik und Gegenargumente vgl. zusammenfassend v.a. Wuketits 1990, daneben Eibl-Eibesfeldt 1988.

[13] Vgl. Eibl-Eibesfeldt 1976, Barash 1980, Wilson 1980.

[14] Abweichend hiervon aber Mohr 1984.

[15] Dawkins 1978, Eibl-Eibesfeldt 1984, 1988, Riedl 1976, Wilson 1980.

[16] Vgl. Wuketits 1990.

- Die Behauptung, die Biologie betone einseitig die negativen Seiten menschlichen Verhaltens, ist ebenfalls differenziert zu betrachten. Nach Eibl-Eibesfeldt (1984) geht die Soziobiologie auf positive Phänomene wie Freundschaft und Liebe kaum ein, wogegen die Humanethologie beide Seiten menschlichen Verhaltens betone. Dabei könne jede dieser Seiten kulturell gefördert oder unterdrückt werden.

Es ist festzuhalten, daß **biologischen Erklärungen und insbesondere Rechtfertigungen menschlichen Verhaltens Skepsis entgegenzubringen** ist. Dies gilt vor allem, wenn Aussagen der Biologie aus ihrem Zusammenhang gerissen werden, genetischer Anteil mit genetischem Zwang verwechselt und aus dem Sein ein Sollen abgeleitet wird. Auch braucht man keineswegs die gesellschaftspolitischen Ansichten von Humanbiologen teilen, die sie häufig unvermittelt aus ihren biologischen Überlegungen ableiten (so z.B. Eibl-Eibesfeldt 1988). Humanbiologische Theorien jedoch aufgrund einer sich fortschrittlich, liberal und emanzipatorisch gebenden Berührungsangst von vornherein zu vernachlässigen, würde dazu führen, ihre Anwendung reaktionären Ideologien zu überlassen. Dies könnte aber in Hinblick auf umweltgerechte Verhaltensweisen zu einer Zementierung des Status quo beitragen; angeborene Verhaltensbereitschaften und weitere genetisch bedingte Fähigkeiten und Grenzen des Menschen würden als *eine* Ursache umweltschädigenden Verhaltens aus dem Blick geraten.

Dabei dürfen aus biologischen Befunden nicht unmittelbar Normen abgeleitet oder der derzeitige Umgang von Menschen mit ihrer natürlichen Umwelt (sowie nicht zuletzt mit anderen Menschen) gerechtfertigt werden. Im Gegenteil geht es darum, Hindernisse auf dem Weg zur Überwindung dieses Umgangs zu erkennen und daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Biologische Theorien sind hierbei nicht isoliert und als alleiniger und umfassender Erklärungsansatz, sondern im Zusammenhang mit Ergebnissen anderer Verhaltens- und Sozialwissenschaften zu sehen.

4.2.3 Existenzsicherung und Befriedigung materieller Bedürfnisse

Als Lebewesen ist der Mensch zur **Befriedigung grundlegender physischer Bedürfnisse**, wie jenen nach Nahrung, Wohnung, Wärme, Kleidung usw., gezwungen. Damit greift er zwangsläufig in seine natürliche Umwelt ein und verändert diese - wie jede andere Art auch. Dies gilt in unterschiedlicher Intensität für alle Formen der Landnutzung. Mit deren zunehmender Intensität geht aber die Tendenz zur „Ausbeutung“ der natürlichen Umwelt einher. Verschiedene Autoren heben dies, z.T. in sehr drastischer Art und Weise, hervor: „Die biologische Natur des Menschen selbst macht ihn zum Nutzer, ja zum Ausbeuter und eben nicht zum Schützer“ (Haber 1991, S. 9). Folgt man dem SRU (1987, S. 124), ist der Mensch „vereinfacht ausgedrückt 'auf Ausbeutung programmiert'“, die er kurzfristig möglichst effektiv zu gestalten und zu maximieren sucht (Eibl-Eibesfeldt 1988, Kösters 1993). Entsprechende Verhaltensweisen boten häufig evolutive Selektionsvorteile und waren kaum spürbaren Begrenzungen ausgesetzt[17]. Es ist daher nicht auszuschließen, daß, wie manche Autoren (Mohr 1987, Verbeek 1990) meinen, diese Verhaltensweisen zumindest kulturell stark verfestigt, wenn nicht genetisch fixiert sind. Folglich dürfte menschliches Verhalten stärker an Nutzung und Ausbeutung der natürlichen Umwelt als an deren Schonung ausgerichtet sein. Kösters (1993) sieht die primäre Ursache der Umweltproblematik in einer aktiven und expansiven Bedürfnisbefriedigung. Diese sei mit Hilfe von Wissenschaft und Technik stets

[17] Eibl-Eibesfeldt 1988, Kösters 1993, Strey 1989, Verbeek 1990.

perfektioniert worden und habe eine materielle Anspruchshaltung geweckt, die zur kulturellen Selbstverständlichkeit geworden sei.

Solche Argumente - die im Detail diskussionsbedürftig sind, deren Kern aber von kaum bestreitbarer Relevanz für Analyse und Lösungsansätze der Umweltproblematik ist - werden in Diskussionen über die Umweltproblematik häufig übersehen, besonders wenn diese auf ethisch-moralischer Ebene geführt werden. Hier gewinnt man häufig den Eindruck, der Mensch sei ein allen physischen Notwendigkeiten enthobenes Wesen, das in beliebiger Weise in der Lage wäre, sich gemäß ethisch-moralischen Anforderungen umweltgerecht zu verhalten, wenn es nur wirklich wolle. Daß dies nicht der Fall ist, wird im folgenden ausführlich belegt.

Auch die Auffassung, **frühere Generationen und Kulturen** hätten in völliger und bewußter Übereinstimmung mit der Natur gelebt, ist vor diesem Hintergrund zu differenzieren. Die steinzeitlichen Jäger-und-Sammler-Gemeinschaften veränderten ihre natürliche Umwelt zum Teil erheblich. Es ist sehr wahrscheinlich, daß das Verschwinden vieler Großtierarten auf die Besiedelung der Kontinente durch den Menschen zurückgeht (Allman 1996, Zirnstein 1996). Daß Menschen ihre Lebensgrundlagen nicht zerstörten, dürfte in der Mehrzahl der Fälle auf fehlende technologische Möglichkeiten, nomadische Lebensweisen sowie die geringe Bevölkerungsdichte zurückzuführen sein. Gerade deshalb bestand kein durchgängiger evolutionärer Druck, Hemm-Mechanismen gegenüber einer zerstörerischen Beanspruchung natürlicher Ressourcen auszubilden und genetisch zu fixieren[18]. Gegeben war wohl eher ein Druck, die natürliche Umwelt zu nutzen, um selbst überleben zu können. Entsprechend sind in der gesamten Menschheitsgeschichte Schädigungen der natürlichen Umwelt durch Waldrodungen, Ackerbau, Landgewinnung, Entwässerung und Eindeichung, Städte- und Straßenbau sowie durch die Belastung von Luft und Wasser mit Schadstoffen zu beobachten[19].

Allerdings lassen sich ebenso Beispiele dafür finden, daß Menschen aufgrund von Einsicht, Antizipation und der Fähigkeit zur zeitlichen Verschiebung von Bedürfnissen zur Ausbildung umweltschonender Lebensformen in der Lage sind bzw. in der Lage sein mußten, wenn sie überleben wollten. Dem „Umweltschutz“ früherer Zeiten ging es dabei jedoch in der Regel nicht um „die Umwelt“ oder „die Natur“ an sich, sondern vielmehr um die Wahrung existentieller und ökonomischer Interessen (Adam 1991, Radkau 1996). Dies schließt nicht aus, daß diese Interessen durch religiöse Tabus gesichert wurden, die als Barriere gegenüber zu starker Ressourcennutzung eine Achtung der Natur „um ihrer selbst willen“ beinhalten konnten. Daß es verschiedenen Kulturen in unterschiedlichem Maße gelang, die Nutzbarkeit natürlicher Ressourcen langfristig zu sichern, deutet darauf hin, daß die Annahme, der Mensch sei letztlich nur zu nutzensmaximierender Ausbeutung der natürlichen Umwelt in der Lage, die Realität ebenso wenig ausreichend erfaßt, wie die gegenteilige Auffassung, die von einer prinzipiell möglichen Harmonie zwischen Mensch und natürlicher Umwelt ausgeht.

[18] Vgl. Barash 1980, Eibl-Eibesfeldt 1988, Strey 1989, Wuketits 1990.

[19] Vgl. hierzu einführend Heiland 1992, Müller 1979, ausführlich Ponting 1991 und Zirnstein 1996, daneben Adam 1996, Bargatzky 1986, Harris 1990, Hermann (Hrsg.) 1986, Radkau 1996, Reichholf 1990, Storch 1988, Strey 1989, Weeber 1990.

4.2.4 Der „Zwang zur Ökonomie“

4.2.4.1 Umweltkomplexität, die Notwendigkeit ihrer Reduktion und die Bildung von Gewohnheiten

Die zeitlichen, physischen, kognitiven und emotionalen **Kapazitäten von Menschen sind begrenzt**; Individuen verfügen nur über eine begrenzte Eigenkomplexität. Dem steht die Vielfalt und hohe Komplexität der natürlichen und sozialen Umwelt gegenüber. Wahrnehmung und Denken dienen deshalb in erster Linie nicht der Aufnahme, sondern der Selektion, Verarbeitung und Reduktion von Informationen[20]. Daher können sich Menschen kein vollständiges und exaktes Bild der sie umgebenden Realität[21] verschaffen, sondern immer nur ein vereinfachtes, die **Umweltkomplexität** reduzierendes Modell. Dieses Modell, bzw. die ihm zugrundeliegende **Komplexitätsreduktion**, muß überlebensfördernd oder darf zumindest nicht überlebensgefährdend sein - Wahrnehmung und Denken müssen also zu allererst die überlebensrelevanten Ausschnitte der Realität erfassen und überlebensfördernde Verhaltensweisen ermöglichen. Ebenso muß sich das Verhalten zunächst auf jene Gegebenheiten konzentrieren, die für das Überleben und die Alltagsbewältigung besonders wichtig sind. Menschen sind deshalb gezwungen, ihre begrenzten Kapazitäten möglichst ökonomisch und zielorientiert einzusetzen. Der Aufwand zur Bewältigung eines Problems wird daher soweit als möglich minimiert, um schnelle Entscheidungen treffen zu können, das Individuum zu entlasten und nicht zu überfordern, oder aber Kapazitäten für ein „gutes Leben“ freizuhalten.

Die Konsequenzen dieses „**Zwangs zur Ökonomie**“ beziehen sich in umfassender Weise auf Wahrnehmungs-, Denk- und Verhaltensprozesse, auf Emotionen, Einstellungen und Werte sowie auf die sozialen Beziehungen der Menschen. Dierkes & Fietkau (1988) sprechen von der „Ökonomie des Psychischen“, Dörner (1989) von „Ökonomietendenzen beim Denken“, Kruse (1997a) von „kognitiver Ökonomie“, Riedl (1976, 1981) weist auf die prinzipielle Bedeutung ökonomischen Einsatzes menschlicher Kapazitäten hin.

Diese „Ökonomie“ wird durch vorstrukturierte und automatisch ablaufende Wahrnehmungs-, Denk- und Verhaltensschemata, also durch **Gewohnheiten**, gewährleistet. Gewohnheiten können angeboren oder erlernt sein (Eibl-Eibesfeldt 1976, 1988). Ihre Bildung setzt nicht unbedingt bewußte Entscheidungen voraus (Schahn 1993e); im Gegenteil, durch Gewohnheitsbildung versinkt vieles im Unbewußten, wodurch Kapazitäten für bewußte Aktivitäten frei werden. „Regeln, gleich ob sie uns angeboren sind oder ob wir sie über Lernprozesse erwarben und verinnerlichten, entlasten, da wir uns nicht stets von neuem überlegen müssen, was wir tun sollen“ (Eibl-Eibesfeldt 1988, S. 131). Den Vorteilen kognitiver Gewohnheiten steht der Nachteil gegenüber, daß sie zu Wahrnehmungs- und Denkfehlern führen können (⇒ 4.2.5) und daß Menschen meist auf wenige Lösungsmöglichkeiten und Faustregeln fixiert sind - unabhängig davon, ob diese für das jeweilige Problem tatsächlich geeignet sind (Dörner 1989, Schönwandt 1984). In Situationen, die sich von jenen unterscheiden, zu deren Bewältigung Gewohnheiten gebildet wurden, können diese zu Fehlschlüssen und Fehlverhalten verleiten.

---

[20] Zu daraus resultierenden potentiellen kognitiven Fehlleistungen siehe 4.2.5.

[21] „Realität“ wird im folgenden als die unabhängig vom Menschen und seinen Erkenntnisleistungen existierende „Welt an sich“ verstanden. Im Gegensatz hierzu bezeichnet „Wirklichkeit“ das durch kognitive Prozesse entstehende individuelle „Weltbild“ einer Person.

Die Umweltbedingungen, unter denen angeborene verhaltensbestimmende Gewohnheiten ausgebildet wurden, waren und sind einem rasanten Wandel unterworfen und stimmen daher nur noch teilweise mit heutigen Umweltbedingungen überein. Menschliche Verhaltensweisen und deren Auswirkungen sind heute immer weniger auf den Mesokosmos, auf kleine Gruppen und Räume sowie auf kurze Zeiträume beschränkt, sondern dehnen sich stetig aus. Gegenseitige Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen Staaten nehmen zu, das Konsumverhalten in den Industrieländern hat weltweite Auswirkungen auf marine Ökosysteme und die Rodung der tropischen Regenwälder läßt Klimaveränderungen auch in Mitteleuropa befürchten. Die Liste an Beispielen ließe sich fortsetzen. Insgesamt steigt die Komplexität der sozialen Umwelt und der Auswirkungen menschlicher Verhaltensweisen auf die natürliche Umwelt ständig, ohne daß Menschen ihre Eigenkomplexität in entsprechender Weise steigern und angemessene Wahrnehmungs- und Reaktionsmuster entwickeln könnten. Die **Struktur von Umweltproblemen entspricht daher häufig nicht bzw. nur bedingt der Struktur angeborener und erlernter Verhaltensmöglichkeiten** (vgl. Fietkau 1984, Schahn 1993a).

4.2.4.2 Verhalten unter dem „Zwang zur Ökonomie“

Umweltrelevante Einstellungen und Verhaltensweisen stellen keinen isolierten Bestandteil menschlicher Existenz dar. Sie sind eingebunden in einen **umfassenden Lebenszusammenhang** und damit verbundene Muster des Wahrnehmens, Denkens, Fühlens und Verhaltens sowie in das soziale und situative Umfeld einer Person (Katzenstein 1995b, Poferl et al. 1997). Aufgrund **begrenzter individueller Kapazitäten** besteht dabei ein **Konkurrenzverhältnis zwischen verschiedenen Verhaltensanforderungen**: Umweltgerechtes Verhalten konkurriert mit der Alltagsbewältigung sowie mit anderen Lebensbereichen und Interessen. Entscheidungen orientieren sich nun in erster Linie an Notwendigkeiten des Alltags sowie an persönlichen Interessen und Annehmlichkeiten, weniger an deren Auswirkungen auf die natürliche Umwelt. Aus diesem Grund haben umweltgerechte Verhaltensweisen dann die besten Chancen, verwirklicht zu werden, wenn sie einen möglichst geringen Aufwand erfordern und sich unproblematisch in bestehende Verhaltensmuster und Strukturen einfügen lassen (Katzenstein 1995b). Demgegenüber sind grundsätzliche und umfassende Änderungen, die mit stark verankerten Lebensgewohnheiten kollidieren, wesentlich schwerer durchzusetzen (ebd., Dierkes & Fietkau 1988).

Negative Auswirkungen bewährter alltäglicher Verhaltensweisen auf die natürliche Umwelt werden somit eher akzeptiert, als umgekehrt negative Auswirkungen umweltgerechter Entscheidungen auf Alltagsverhalten. Dies gilt um so mehr, je höher der Aufwand umweltgerechten Verhaltens ist: „Beim heutigen Stand der Infrastrukturen dürfte der Aufwand für eine wirklich konsequente, umfassende ... Umgestaltung des Privatlebens .... bei vielen Bürgern die Kapazitäten überschreiten“ (Kösters 1993, S.163f)[22]. Dies kommt in der häufig selektiven, kurzfristigen und vornehmlich passiven Aufmerksamkeit der Bevölkerung für Umweltprobleme zum Ausdruck (vgl. SRU 1994). Nach Gabriel (1983b) gilt dies für politische Aktivität generell: Aufgrund begrenzter Kapazitäten ist das Desinteresse an politischen Vorgängen und politische Passivität als Normalfall zu betrachten, „erklärungsbedürftig“ sind politische Aktivität und Verantwortungsübernahme.

Umwelt- und Naturschutz lassen sich auf breiter gesellschaftlicher Basis daher nur verwirklichen, wenn sie dem umfassenden Lebenszusammenhang und den begrenzten Kapazitäten

[22] Vgl. Gabriel 1983b, Gessner & Kaufmann-Hayoz 1995, Görlitz et al. 1994.

von Menschen Rechnung tragen. Für die Formulierung von Zielen und Strategien ist es somit notwendig, sich mit den **Absichten, Zielen und Triebkräften, die hinter umweltschädigenden Verhaltensweisen stehen**, zu befassen (Kruse 1997a, 1997b).

Dabei wird schnell deutlich, daß **umweltschädigendes Verhalten** in erster Linie **nicht Ausdruck mangelnder Einsicht und Bereitschaft**, sondern eine **Konsequenz begrenzter finanzieller, zeitlicher, physischer, kognitiver und emotionaler Kapazitäten** ist. Denn die Bedeutung, die eine Person dem Naturschutz beimißt, ist relativ zur Bedeutung konkurrierender Aufgaben und Interessen. Die meisten Menschen räumen dem Naturschutz daher einen geringeren Stellenwert ein als Naturschützer dies tun. Dies scheint zunächst trivial, hat aber erhebliche Konsequenzen für Naturschutzstrategien, deren Ziel es ja unter anderem ist, Naturschutzbelangen zu einem hohen Stellenwert bei möglichst vielen Menschen zu verhelfen.

So heißt es im Umweltbericht 1990 der Bayerischen Staatsregierung (BayStMLU 1990, S. 149), die Notwendigkeit von Zielen und Begründungen des Naturschutzes müsse „*jedem einzelnen* ... bewußt werden“ (Hervorhebung S.H.)[23]. Hubert Weinzierl (1993, S. 133) schreibt: „Wann erkennen wir endlich *alle*, daß sich auch mit noch so viel Geld keine Harmonie zwischen Mensch und Natur herstellen läßt?“ (Hervorhebung S.H.). Die in solchen Aussagen zum Ausdruck kommende Erwartung an Bewußtseinsveränderungen aller oder zumindest der meisten Menschen einer Gesellschaft, überschätzt sowohl individuelle Kapazitäten als auch die Bedeutung von Bewußtseinsprozessen für umweltgerechtes Verhalten (⇒ 4.4): darauf aufbauende Strategien sind somit unzureichend. Sie beruhen auf „überhöhten Erwartungen an das Interesse, das Informationsniveau, die Partizipationsbereitschaft ... des berühmten ‘Durchschnittsbürgers’“ (Gabriel 1983a, S. 102). Politisch ist der Mehrheitsmechanismus, auf den solche Strategien bauen, zu umständlich, zu langwierig und von zu vielen Desinteressierten bestimmt, um Aussicht auf Erfolg zu haben (Jänicke 1993)[24].

Verhaltensgewohnheiten können genetisch bedingt, dürften beim Menschen jedoch in erster Linie erlernt sein. **Genetisch fixierte Verhaltensgewohnheiten** lassen sich bei Tieren in sogenannten **angeborenen Auslösemechanismen** beobachten[25]. Diese bestehen aus einem Reizfilter, der auf bestimmte Umweltreize anspricht und bei deren Eintreffen automatisch eine bestimmte Verhaltensweise auslöst. Angeborene Auslösemechanismen enthalten sehr wenig Information und reduzieren die Umweltkomplexität dadurch erheblich. Ob angeborene Auslösemechanismen auch beim Menschen existieren, ist nicht zweifelsfrei nachgewiesen. Einiges spricht dafür. So scheint die Reaktion von Erwachsenen auf Kleinkinder durch morphologische Merkmale reflexhaft ausgelöst zu werden. Ein runder, im Verhältnis zum Rumpf relativ großer Kopf sowie eine vorgewölbte Stirn wecken sofort umsorgende Instinkte. Man spricht vom „**Kindchenschema**“.

Häufig lassen sich im Verhältnis zu anderen Lebewesen Verhaltensweisen beobachten, die auf das Kindchenschema zurückgeführt werden können. Allerdings „profitieren“ hiervon vor

[23] Diese Aussage läßt sich allerdings auch als Abschiebung der Verantwortung der Politik auf das Individuum interpretieren, vgl. 5.6.1.

[24] Um nicht mißverstanden zu werden: Es wird nicht behauptet, daß die auf Interesse, Betroffenheit und Sachverstand fußende Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten an der Politik im allgemeinen, an Umwelt- und Naturschutzpolitik im besonderen, nicht wünschenswert wäre, und zwar sowohl um der Sache willen als auch aus demokratietheoretischen Gründen. Aufgestellt wird allerdings die These, daß es unrealistisch ist, dies zu erwarten und darauf Strategien aufzubauen.

[25] Siehe zu diesem Absatz Eibl-Eibesfeldt 1976, 1984, 1988, Riedl 1976.

allem höhere, dem Schema entsprechende oder ästhetisch attraktive Tierarten. Nicht zufällig dürften viele Menschen so emotional auf das Robbensterben in der Nordsee reagiert haben und ebensowenig dürfte der Pandabär zufällig als „Wappentier" des World Wide Fund for Nature (WWF) gewählt worden sein. Emotionale Betroffenheit, Empathie und Identifikation mit Tieren sowie die Bereitschaft, sich für ihren Schutz einzusetzen, sind bei Walen, Robben, Hunden oder Vögeln größer als bei Wanzen, Spinnen oder Mikroorganismen. Diese selektive Einstellung gegenüber Tieren steht jedoch häufig nicht in Einklang mit fachlichen Erfordernissen des Naturschutzes, da unauffällige oder „eklige" Tierarten für Leistungen und Funktionen des Naturhaushaltes wesentlich bedeutsamer sein können (vgl. Schulz 1990). Emotional identifizieren sich die meisten Menschen wohl leichter mit Rehen, deren künstlich hochgehaltene Zahl die Verjüngung vieler Wälder verhindert, als mit Regenwürmern, die eine bedeutende Funktion für die Bodenbildung wahrnehmen.

Für die Vermittlung von Naturschutzanliegen birgt das Kindchenschema somit sowohl Chancen als auch Gefahren in sich; gleiches gilt auch im Zusammenhang mit Tier- und Pflanzenarten, deren Attraktivität bzw. „Identifikationspotential" nicht auf dem Kindchenschema beruht. Chancen liegen in der Möglichkeit, durch die Herausstellung attraktiver Arten, die als Sympathieträger dienen, Unterstützung für Ziele und Maßnahmen zu gewinnen, mit denen auch andere Arten und abiotische Umweltfaktoren geschützt werden können. Eine Gefahr ist darin zu sehen, daß Maßnahmen auf Widerspruch stoßen können, die zu Lasten attraktiver Arten gehen, deren Auftreten oder Zahl aber naturschutzfachlich negativ zu bewerten ist. Zweitens werden durch die Konzentration auf attraktive Arten ökologische Zusammenhänge leicht vernachlässigt, die auf den ersten Blick zwar nicht erkennbar, aber um so bedeutsamer sind. Dadurch kann ein sehr vereinfachtes Bild von Zielen und Erfordernissen des Naturschutzes entstehen, das zu Fehleinschätzungen und zur Ablehnung von Maßnahmen führen kann, die sich nicht an attraktiven Arten „aufhängen" lassen.

Viele umweltschädigende Verhaltensweisen sind im Laufe der Sozialisation **erlernte Verhaltensgewohnheiten**[26]. Da sie meist unbewußt sind und automatisch ausgeführt werden, entziehen sie sich einer rationalen Bearbeitung; der **Gewohnheitscharakter umweltschädigender Verhaltensweisen** erschwert somit ihre Veränderung. Aufgrund der Selbstverständlichkeit alltäglicher Aktivitäten sind sich Menschen ihrer Auswirkungen auf die natürliche Umwelt häufig nicht bewußt (Katzenstein 1995b, Kösters 1993), falls doch, sprechen bisherige Bewährung und verhaltensökonomische Vorteile für die Beibehaltung umweltschädigender Verhaltensweisen, die sich zudem „in alltägliche Handlungsabläufe einfügen, in die viele unterschiedliche Alltagserfordernisse eingehen. Daher ist es häufig nicht möglich, einzelne Verhaltensgewohnheiten zu verändern, ohne die Situation selbst und Teile des Handlungsablaufes zu verändern" (Katzenstein 1995b, S. 20). Veränderungen werden auch erschwert, wenn Gewohnheiten sozial verankert sind und sozialer Kontrolle unterliegen (Reusswig 1993). Dies ist besonders in ländlichen Gebieten der Fall (Görlitz et al. 1994), was im Umgang von Naturschützern mit der ländlichen Bevölkerung, insbesondere den „Alteingessenen" und Landwirten, zu berücksichtigen ist (⇒ 4.3.4).

Obwohl erlernte Verhaltensweisen verlernt bzw. durch andere Verhaltensweisen ersetzt werden können (Kruse 1991, 1997a), kann die „Resistenz gewohnter Verhaltensweisen" (Spada 1990, S. 629) um so schwerer überwunden werden, je höher die psychischen, sozialen, zeitlichen und materiellen Kosten einer Veränderung sind. Umweltschädigende Gewohnheiten können daher selbst bei sehr umweltbewußten Personen ein gravierendes Hindernis für ent-

[26] Kruse 1991, 1996, 1997a, Preuss 1991.

sprechendes Verhalten darstellen (ebd.). Andererseits sind umweltgerechte Verhaltensweisen, wenn sie selbst zur Gewohnheit geworden sind, besonders stabil und bedürfen keiner externen Kontrollen oder Anreize.

Bringt eine Verhaltensweise Vorteile mit sich, kann sie offensichtlich sehr schnell zur Gewohnheit werden. So werden angenehme und handlungserleichternde technische und infrastrukturelle Neuerungen, die zunächst nur Verhaltensangebote darstellen, sehr schnell selbstverständlich und gewohnheitsmäßig in Anspruch genommen. Eine Erklärung hierfür bietet das Konzept der **Affordanz** nach J.J. Gibson (Gessner 1996, Kaufmann-Hayoz et al. 1996). Demnach „entnehmen Lebewesen der Umwelt Information darüber, welche Gelegenheiten zum Handeln sich bieten, welche Handlungen möglich sind, welche Angebote die Umwelt ihnen macht“ (ebd., S. 9) und sie nehmen diese „in der Umwelt vorhandenen Gelegenheiten zum Handeln wahr“ (ebd.). Angenehme und verhaltenserleichternde Möglichkeiten fordern eine Person somit allein durch ihre Existenz zur Inanspruchnahme auf.

Einige Beispiele: Viele Menschen benutzen eine Rolltreppe oder einen Aufzug, auch wenn Treppensteigen nur eine leichte körperliche Zumutung bedeutet. Technische Geräte, die es vor kurzer Zeit noch nicht gab, wie Autos, Computer, Fernseh- und Videogeräte, gehören heute zum selbstverständlichen Besitzstand breiter Bevölkerungsschichten. Entsprechendes gilt für Verhaltensweisen. Man stelle sich die Reaktionen vor, würde man seinen Mitbürgern das Recht auf Urlaubsreisen bestreiten, die noch vor wenigen Jahrzehnten kaum möglich waren. „Sie haben es sich verdient“, so wirbt ein Reiseveranstalter für seine Angebote und suggeriert damit quasi ein „Recht auf Reisen“[27]. Ein einmal erreichter **materieller Lebensstandard** wird häufig als Selbstverständlichkeit betrachtet und verteidigt (vgl. Schmid 1992). Da Bedürfnisse nicht nur angeboren sind, sondern auch gelernt werden können (Gronemeyer 1976, Stäudel 1985), ist davon auszugehen, daß umweltschädigende Gewohnheiten Bedürfnischarakter annehmen können. Aus diesen Gründen werden negative Auswirkungen zwar erst entstandener, aber schnell zur Selbstverständlichkeit gewordener Verhaltensweisen auf die natürliche Umwelt kaum wahrgenommen oder leicht verdrängt. Billig (1995) und Kösters (1993) sehen ein wesentliches Hindernis für die Verwirklichung von Umwelt- und Naturschutzzielen darin, daß der Großteil der Bevölkerung kaum bereit sein dürfte, hierfür Einbußen an dem eben erst erreichten materiellen Wohlstand hinzunehmen.

4.2.5 Kognition

Die Verwendung des Kognitionsbegriffs ist nicht einheitlich. In der Psychologie wird häufig nicht von Kognition, sondern von Kognitionen oder kognitiven Elementen gesprochen, die gemeinsam kognitive Strukturen bilden und sich untereinander auch widersprechen können (Frey 1994). Im folgenden wird **Kognition** als Sammelbegriff für alle erkenntnisgewinnenden Prozesse verstanden, die den Erwerb von **Wissen**, also **Lernen**, ermöglichen. Als eng miteinander verknüpfte Komponenten der Kognition werden **Wahrnehmung** und **Denken** betrachtet. Kognitive Prozesse können angeboren oder erlernt, unbewußt oder bewußt sein. Sie müssen nicht zu rationalen Ergebnissen, im Sinne logischer Richtigkeit oder der bestmöglichen Erreichung eines Ziels durch darauf aufbauende Verhaltensweisen, führen[28].

---

[27] Es sollen hier - auch aufgrund eigener Reisefreude des Verfassers - keine diesbezüglichen moralischen Vorhaltungen gemacht werden. Dies ändert jedoch nichts an der prinzipiellen Richtigkeit der Aussage, die verdeutlichen soll, wie schnell keineswegs als selbstverständlich zu betrachtende Verhaltensweisen als „Gewohnheitsrechte“ empfunden werden.

[28] Bourne & Ekstrand 1992, Frey 1994, Schwarz 1994.

Die kognitiven Fähigkeiten und Grenzen sowie potentielle Fehlerquellen[29] sollen in den Abschnitten 4.2.5.1 bis 4.2.5.4 zunächst allgemein dargestellt werden, ehe in den Abschnitten 4.2.5.5 bis 4.2.5.9 ihre Relevanz für Umwelt- und Naturschutz aufgezeigt wird.

4.2.5.1 Unvollständigkeit menschlicher Erkenntnis

Reduktion von Umweltkomplexität bedeutet **unvollständige und vereinfachte Erfassung der Umwelt** durch das Individuum: „Für alles, auf das unser Empfangsapparat nicht abgestimmt ist, sind wir taub, und wir können nicht wissen, wieviel das ist. Wir sind daher 'beschränkt'“ (Lorenz 1977, S. 18f.). „Wir sehen nicht, was wir nicht sehen, und was wir nicht sehen, existiert nicht“ (Maturana & Varela 1987, S. 260, vgl. von Foerster 1985)[30].

Neben genetisch bedingten Dispositionen wirken sich individuelle Emotionen, Motive, Vorerfahrungen, Wissensinhalte, Gewohnheiten und soziokulturelle Faktoren auf kognitive Leistungen aus. Wahrnehmung und Informationsverarbeitung unterliegen deshalb „im einzelnen kaum bekannten Selektions- und Verzerrungsvorgängen“ (Dierkes & Fietkau 1988, S.18f.). „Umwelt stellt sich ... daher nicht als eine vorgegebene Realität dar, sondern als ein flexibler Wahrnehmungs- und Handlungsraum, dessen Merkmale erst durch das im sozialen und kulturellen Kontext sich vollziehende Handeln des Menschen entstehen und sich verändern" (Fassheber 1989, S. 259)[31]. Es wird also davon ausgegangen, daß „zwischen objektiver Reizkonfiguration und deren subjektiver Repräsentation zu unterscheiden“ ist (Frey 1994, S. 51); **Wahrnehmungen und Urteile sind perspektiv, selektiv und konstruktiv-ergänzend**[32]. Da „zwischen objektiven Gegebenheiten und dem individuell resultierenden Verhalten ... durch kognitive Prozesse vermittelt“ wird (ebd.), hängt die Angemessenheit von Verhaltensweisen zur Bewältigung von Umweltgegebenheiten stark von den kognitiven Fähigkeiten eines Individuums ab. Da diese nur eine unvollkommene Übereinstimmung zwischen außerpersönlicher Realität und innerer Wirklichkeit ermöglichen, sind Erkenntnisleistungen und darauf basierende Verhaltensweisen potentiell fehlerhaft.

Die **Konstruktivität kognitiver Prozesse** heben neben der Gestaltpsychologie (vgl. Bourne & Ekstrand 1992, Frey 1994) besonders die Theorie autopoietischer Systeme sowie die damit verbundene erkenntnistheoretische Position des **Radikalen Konstruktivismus** hervor. Aufgrund neurobiologischer Befunde[33] gehen deren Vertreter davon aus, daß das selbstreferentielle Gehirn „anstatt weltoffen zu sein, ein kognitiv in sich abgeschlossenes System ist, das nach eigenentwickelten Kriterien neuronale Signale deutet und bewertet, von deren wahrer Herkunft und Bedeutung es nichts absolut Verläßliches weiß ..., die von uns erlebte sinnliche Welt ist demnach nur ein Konstrukt des Gehirns, wenn auch keineswegs ein willkürliches Konstrukt“ (Roth 1987a, S. 235), da es sich an der Realität bewähren muß (Schmidt 1987). Der evolutionäre Vorteil der Selbstreferentialität des Gehirns liegt darin, daß

---

[29] Der Begriff „Fehler“ ist nicht unverfänglich, da er einen validen Maßstab voraussetzt, an dem die „Richtigkeit“ kognitiver Prozesse und daraus resultierender Verhaltensweisen gemessen werden kann. Kriterien für einen solchen Maßstab sind aber nicht mit Sicherheit anzugeben, da sie ihrerseits aufgrund potentiell „fehlerhafter“ Urteile zustandekommen. Als Begriff, der auf die Möglichkeit verweist, daß kognitive Prozesse im Umgang mit der natürlichen und sozialen Umwelt zu zielkonträren Urteilen und Verhaltensweisen führen können, soll der Begriff „Fehler“ dennoch beibehalten werden.

[30] Hier müßte es genaugenommen heißen "existiert *für uns als Menschen* nicht". Anderenfalls würden Maturana & Varela eine solipsistische Position vertreten, die sie jedoch ausdrücklich ablehnen.

[31] Vgl. hierzu auch Dierkes & Fietkau 1988, Fietkau & Kessel 1981, Kruse 1991, Preuss 1991.

[32] Dierkes & Fietkau 1988, Frey 1994, Schulz von Thun 1996, Vollmer 1990.

[33] Siehe hierzu von Foerster 1985, 1986, Maturana & Varela 1987, Roth 1986, 1987a.

es nicht starr an die Umwelt gekoppelt ist: erst dadurch werden gezielte Wahrnehmung, geplantes Handeln und erfolgreiche Bewältigung komplexer Umwelten möglich. „Wäre das menschliche Gehirn ... wirklich ein 'offenes', d.h. auf genaue Erfassung der Welt ausgerichtetes System, so wäre es häufig von der Flut der Umweltereignisse überwältigt und zur Steuerung sinnvollen Handelns gar nicht fähig“ (Roth 1987a, S. 247). Aus der Sicht des Radikalen Konstruktivismus erschließt Erkenntnis einem Individuum daher stets nur eine oder mehrere geeignete Möglichkeiten in Hinblick auf ein bestimmtes Ziel, z.B. des Überlebens oder der räumlichen Orientierung. Damit wird aber nicht die Realität „an sich“ erfaßt, denn es kann bessere oder zumindest andere Möglichkeiten geben. Die Realität offenbart sich dem Individuum nicht „positiv“, sondern nur, wenn Erkenntnisleistungen ihren Dienst versagen und damit an Grenzen stoßen (von Glasersfeld 1985).

In der **Skepsis gegenüber der Möglichkeit gesicherter und zeitlos gültiger Erkenntnis** sind sich alle wesentlichen erkenntnistheoretischen Positionen, wie Evolutionäre Erkenntnistheorie, Kritischer Rationalismus, Analytische Erkenntnistheorie und die kognitiven Theorien in der Psychologie, mit dem Radikalen Konstruktivismus einig - bei allen verbleibenden Differenzen (Irrgang 1993)[34]. Sie begründen gleichermaßen die „Endlichkeit der Erkenntnis“ (Vollmer 1990) und verpflichten zu „einer Haltung ständiger Wachsamkeit gegenüber der Versuchung der Gewißheit“ (Maturana & Varela 1987, S. 263). Ob und wie gut menschliche Erkenntnis die Realität trifft, läßt sich somit niemals exakt und beweisbar angeben[35].

Riedl (1981) zufolge können kognitive Prozesse daher niemals mit Gewißheiten, sondern nur mit Wahrscheinlichkeiten operieren, wovon freilich viele hoch genug sind, um erfolgreich handeln zu können. Um Erkenntnis zu gewinnen, muß der Mensch Hypothesen über die Realität aufstellen, die durch Erfahrungen bestätigt oder verworfen werden und ihrerseits zu neuen Hypothesen führen[36]. Auch psychologische Informationsverarbeitungstheorien weisen darauf hin, daß Urteile stets auf der Basis von Vorerfahrungen und bestehenden Erwartungen getroffen werden, die in kognitiven Schemata „abgespeichert“ sind und durch neue Erfahrungen modifiziert werden können (Frey 1994). **Lernen** erfolgt somit durch einen „Kreislauf aus Erwartung und Erfahrung, der ein Zirkel wäre, würde nicht mit jeder Erfahrung auch die Erwartung verändert und umgekehrt“ (Riedl 1981, S. 177). Durch den Lernprozeß können sich Menschen daher der Realität iterativ, also schrittweise, urch Versuch und Irrtum, annähern (Fritsch 1990), ohne aber zu wissen, wie nahe sie ihr kommen. Dies gilt in Hinblick auf die Umweltproblematik auch deshalb, weil natürliche und soziale Systeme durch menschliche Handlungen laufend verändert werden.

---

[34] Die Erkenntnistheorie befaßt sich mit dem Wesen und den Bedingungen menschlicher Erkenntnis, ihrem Verhältnis zur Realität sowie mit der Frage, ob eine unabhängig vom wahrnehmenden Menschen gegebene „objektive“ Realität existiert (vgl. Irrgang 1993, Vollmer 1990). Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie sind nicht streng voneinander zu trennen, da sich die Erkenntnistheorie sowohl mit den Erkenntnisfähigkeiten des menschlichen Individuums als auch der Wissenschaft befaßt.

[35] Da Menschen in ihrem täglichen Handeln unbeschadet dieser erkenntnistheoretischen Befunde von der Erfaßbarkeit der Realität ausgehen und sich dies in der ganzen Sprache (und im Großteil der verwendeten Literatur) widerspiegelt, kann sich auch diese Arbeit ontologisch formulierter Aussagen nicht enthalten. Dabei gilt es zu berücksichtigen, daß dies stets „als ob“ - Aussagen sind, d.h. Aussagen, die so tun, als ob es sichere Erkenntnis gäbe.

[36] Dies muß keineswegs bewußt geschehen, da dieser Prozeß auch bei Tieren auftritt.

4.2.5.2 Subjektive Wirklichkeiten

Da die Umwelt eines Menschen sowie die Inhalte und Einflußfaktoren kognitiver Prozesse individualspezifisch sind, werden identische Sachverhalte von verschiedenen Personen in der Regel unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. Individuen verfügen somit zwar innerhalb eines gewissen Rahmens über ähnliche Wirklichkeitskonstruktionen, ebenso aber gibt es zum Teil gravierende Unterschiede. Diese schlagen sich in subjektiven oder (bei ähnlichen subjektiven Erfahrungen) gruppenspezifischen Wirklichkeiten nieder. So wird der Wandel von Umweltgegebenheiten nicht einheitlich wahrgenommen, da die Wahrnehmung auf individuellen Interpretationen beruht, die in Abhängigkeit von Medienberichten, sozialen Kontakten, individuellen Interessen, Emotionen und den Veränderungen gegenüber einem gewohnten Bezugsbild (z.B. dem bisherigen Charakter des Ortes, in welchem Veränderungen vonstatten gehen) getroffen werden (Walther 1988).

Die Bildung subjektiver oder gruppenspezifischer Wirklichkeiten wird durch zunehmende gesellschaftliche Komplexität gefördert. Die hierdurch bedingte Vielfalt widersprüchlicher Informationen verlangt vereinfachende kognitive Strategien, um bewältigt zu werden und ermöglicht es gleichzeitig, sich fast beliebig auf bestimmte Realitätsausschnitte zu konzentrieren, andere hingegen völlig auszublenden. Je komplexer die Realität ist, um so vielfältiger ist sie interpretierbar, und um so größer ist die Zahl möglicher alternativer Wahrnehmungen, Werthaltungen und Handlungsweisen (Dörner 1989). Trotz der Tendenzen zu weltweiter kultureller Vereinheitlichung führt dies innergesellschaftlich zu einer Vielzahl unterschiedlicher individual- und gruppenspezifischer Realitätsbezüge, Sprachen, Wertvorstellungen und Lebensstile[37].

4.2.5.3 Grenzen der Wahrnehmung

Entsprechend dem „**Prinzip der Erfahrungsdistanz**“ sind räumlich und zeitlich entfernte Ereignisse nicht unmittelbar wahrnehmbar (Kruse 1997b, Preuss 1991). Diese selbstverständlich erscheinende Feststellung ist für Umwelt- und Naturschutz von hoher Bedeutung, da Menschen deshalb nicht sofort Auswirkungen umweltschädigenden Verhaltens reagieren können, die nicht unmittelbar wahrnehmbar sind.

Aufgrund der Anpassung an den Mesokosmos und der darauf abgestellten Komplexitätsreduktion fehlen dem menschlichen Organismus Sinnesorgane für die Wahrnehmung vieler Umweltgegebenheiten, wie z.B. für die Anreicherung der Umwelt mit Radioaktivität, Schwermetallen und toxischen Schadstoffen oder für die Zunahme der UV-B-Strahlung. Man bezeichnet dies als „**Problem der absoluten Schwelle**“ (Kruse 1991, 1997a).

Umweltveränderungen müssen, selbst wenn sie hier und jetzt auftreten, einen deutlichen Kontrast zum vorangegangenen Zustand aufweisen, um wahrgenommen werden zu können. Häufig wird erst eine sprunghafte Veränderung bemerkt, man spricht vom „**Problem der Unterschiedsschwelle**“ (Kruse 1991). Dies macht sich bei latenten und kumulativen Umweltveränderungen bemerkbar; bei diesen führt erst die Gesamtheit vieler kleiner, für sich nicht merklicher, Änderungen zu sichtbaren Folgen. Über lange Zeit hinweg geschieht - so erscheint es zumindest dem Beobachter - nichts, ehe plötzlich ein oft katastrophal wirkendes, sprungartiges „Umkippen“ des betrachteten Systems erfolgt.

[37] Vgl. Reusswig 1993, Rönsch 1987, Scherhorn 1993, Wittstock 1996.

4.2.5.4 Grenzen des Denkens

Kognitive Prozesse sind durch **kognitive Schemata** organisiert, „die einerseits aufgrund von Informationsaufnahme gebildet und modifiziert werden können, die aber andererseits auch selbst auf die Informationsaufnahme und -verarbeitung Einfluß nehmen. Dies geschieht z.B. durch selektive ... Wahrnehmung, durch Vereinfachung von komplexen Informationen oder durch Interpretation von mehrdeutigen Situationen“ (Frey 1994, S. 52). Schemata ermöglichen es, Personen, Objekte und Ereignissen kognitiv einzuordnen (ebd.). Im folgenden sollen Unzulänglichkeiten des hierdurch geprägten Denkprozesses aufgezeigt werden. Dabei handelt es sich um „gehirnimmanente Denkschwächen, Denkrestriktionen, die überindividuell und damit keineswegs ehrenrührig sind“ (Schönwandt 1984, S. 11).

Eine zentrale Stellung im menschlichen Leben und somit auch bei der Bewältigung von Umwelt- und Naturschutzproblemen nimmt der **Umgang mit Komplexität** ein. Der Zwang zur Reduktion von Umweltkomplexität spiegelt sich letztlich in allen kognitiven Schemata und Prozessen wider und kann zu einer Vielzahl von Denkfehlern führen.

Dörner (1989) nennt mehrere häufig auftretende fehlerhafte Denk- und Verhaltensweisen im Umgang mit komplexen Situationen und Systemen[38]:

- Der Zusammenhang verschiedener Systemteile und Systeme wird leicht übersehen. Daher werden Nebeneffekte von Handlungen auf andere Systemteile bzw. Systeme nicht bedacht.
- Zentrale Variablen des Systems werden ebenso wie die jeweiligen Rahmenbedingungen von Entscheidungen und Handlungen übersehen.
- Ein aktuell sichtbares Problem wird überbewertet und bevorzugt behandelt, auch wenn es in Hinblick auf die Gesamtsituation nur geringe Bedeutung hat. Hingegen werden bedeutende, aber erst zukünftig zu erwartende, Probleme vernachlässigt.
- Beziehungen, bei denen zwischen den einzelnen Elementen ein verbal-assoziativer Zusammenhang besteht, werden höher bewertet als Beziehungen, bei denen dies nicht der Fall ist.
- Eingriffe in ein zu steuerndes System erfolgen zu stark, zeitliche Verschiebungen zwischen Eingriff und Wirkung werden nicht bedacht und eine Kontrolle der Effektivität der angewandten Steuerungsmaßnahmen unterbleibt.

Innerhalb gewisser Grenzen sind diese fehlerhaften Verhaltensweisen individuell unterschiedlich, auch können durch bewußtes und gezieltes Training Verbesserungen im Umgang mit komplexen Systemen erreicht werden (Dörner 1989). Insgesamt aber ist die Lösung komplexer Probleme im Umwelt- und Naturschutz und damit individuelles und gesellschaftliches umweltgerechtes Verhalten aufgrund kognitiver Grenzen und Fehlerquellen erschwert.

Entscheidungsprozesse unterliegen in erheblichem Maße dem **Einfluß von Emotionen**. Einen besonders engen Zusammenhang zwischen Kognition und Emotion postuliert Ciompi (1993) mit der Hypothese der „**Affektlogik**“. Demnach verbinden sich Fühlen und Denken „zu funktional integrierten affektiv-kognitiven Bezugssystemen oder Fühl-, Denk- und Handlungsprogrammen“ (ebd., S. 76). „Ereignisse und Faktoren, die mit prägnanten Gefühlen - etwa Freude, Schreck, Angst oder Wut - verbunden waren, [werden] besonders gut im Ge-

[38] Dörner und seine Mitarbeiter untersuchten dies anhand von Computersimulationen, bei denen die Versuchspersonen die weitere Entwicklung einer (fiktiven) Stadt oder eines (fiktiven) Entwicklungslandes als Bürgermeister oder Entwicklungshelfer steuern sollten.

dächtnis behalten. Rein kognitive Informationen dagegen lassen kalt, werden ... praktisch gar nicht beachtet“ (ebd., S. 82). Emotionen wirken „wie Filter oder Schalter ..., die darüber entscheiden, was überhaupt gespeichert oder abgerufen wird“ (ebd.).

Je komplexer sich ein Problem darstellt, um so weniger sind Ursachen und Lösungen mit Sicherheit zu bestimmen und um so höher ist die Wahrscheinlichkeit, bei der Problembewältigung zu scheitern. Dies führt zu **emotionaler Unsicherheit**, die sich wiederum auf kognitive Prozesse auswirkt. Insbesondere unter Zeitdruck besteht die Tendenz, daß sich Denken und Handeln weg vom sachlichen Ziel der Problemlösung hin zu den persönlichen Zielen, wie emotionaler Beruhigung und Sicherheit, der Bewahrung eines positiven Selbstbildes sowie sozialer Anerkennung, verschieben (Dörner 1989). Damit verlagert sich die Auseinandersetzung mit dem Problem von der relativ aufwendigen kognitiv-rationalen Ebene auf stärker komplexitätsreduzierende Steuerungsmechanismen wie Werte, Einstellungen, Gewohnheiten und Meinungen[39]. Sachkenntnis und rationale Analyse des Problems werden durch Überzeugungen und dogmatisch verhärtete Vermutungen ersetzt, um die innere Sicherheit wieder herzustellen. Man „wurstelt sich durch“, und zwar nicht strategisch überlegt in Hinblick auf das ursprünglich angestrebte Ziel, sondern anhand unzusammenhängender kleiner Schritte in Hinblick auf eine emotional befriedigende Lösung (Schur 1990). Fehlentscheidungen, die Wahl zu stark vereinfachender und unangemessener Lösungsansätze oder die Kapitulation vor dem Problem und damit dessen Verschärfung können die Folge sein.

Als kognitive Fehler treten in diesem Zusammenhang auf (Dörner 1989, Schönwandt 1984):

- **Überschätzung der eigenen Problemlösungskapazität** und psychische Abwehr jeglicher gegenteiliger Erfahrung oder Information. Es erfolgt eine Beschränkung auf ein einfaches Modell der Realität, das nicht anhand neuer Informationen überprüft wird. Dies ist um so eher der Fall, je länger und intensiver die Befassung mit einem Problem bereits erfolgte und je mehr Informationen vorliegen (s.u.).
- Durch **Attributionsfehler** (⇒ 4.2.6) werden positive Zufallsergebnisse eigenen Fähigkeiten zugeschrieben: Hierdurch steigt das Gefühl der Kontrollierbarkeit einer Situation, auch wenn diese de facto nicht gegeben ist.
- **Negierung von Irrtümern**, die sich infolgedessen im Rahmen der angewandten Strategie fortpflanzen und zu einer weiteren Verschlechterung der Situation beitragen können.
- **Inkonsistentes Urteilen**: bei zunehmender Unsicherheit und Komplexität neigen Personen vermehrt dazu, zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedliche Urteile über dieselbe Sache zu treffen.
- **Dissonanzvermeidende Rekapitulation von Ereignissen**: Vergessenes wird so rekonstruiert, daß es sich den bestehenden Vorstellungen logisch einfügt und kognitive Dissonanz (⇒ 4.2.7) vermieden wird. Störende Elemente werden weggelassen, passende, in der ursprünglichen Situation nicht existente, Faktoren hinzuerfunden.
- **Konzentration auf wenige Teilbereiche**, die bekannt und einfach handhabbar sind, für die Lösung des Gesamtproblems aber marginal sein können.
- Ausweichen auf einen durch Intuition und Gefühl begründeten **Aktionismus**.

Neben kognitiven Schemata, wie Kategorisierungen und Stereotypen, tragen **Urteilsheuristiken** zur Reduktion von Umweltkomplexität bei. Urteilsheuristiken sind Entscheidungsregeln, die die Verarbeitung von Informationen erleichtern, meist unreflektiert verwendet werden, schnelle Entscheidungen ermöglichen und in der Regel zu annähernd

[39] Drennig 1982, Fietkau 1984, Stäudel 1990, Verbeek 1990.

korrekten Urteilen führen[40]. In den allermeisten Fällen des täglichen Lebens sind sie daher äußerst hilfreich. Der evolutive Vorteil kognitiver Schemata und Urteilsheuristiken „besteht im reflexartigen Auftauchen einer Problemlösung, d.h. in der Ökonomie ihres Ersatzes für Nachdenken, in hoher Trefferchance im Normalbereich sowie in der Stabilisierung der Persönlichkeit durch das Gefühl der unwiderlegbaren Richtigkeit des eigenen Standpunktes: also im Selbstgefühl, die Situation zu beherrschen. Denn ... was wäre ein erwachsener Mensch ohne solche Einstellungen - er wäre ständig der Ratlosigkeit und Unsicherheit preisgegeben, er müßte sich ununterbrochen in lange, mühsame und schwierige Überlegungen einlassen, er wüßte nicht, wo er in der geistigen Wirklichkeit steht“ (Riedl 1976, S. 234f.).

Aufgrund dieser Vorteile halten Personen einmal gebildete Vor(aus)urteile leicht für bestätigte Urteile und nehmen Hypothesen für Wahrheiten, und zwar um so stärker, je älter und genereller die betreffenden Vor(aus)urteile sind und je mehr Kosten ihre Aufgabe in Form von emotionaler Unsicherheit und erhöhtem kognitivem Aufwand verursacht. Daher können kognitive Schemata und Urteilsheuristiken Fehleinschätzungen begünstigen, wenn sie zu unreflektiert und mit zu hohem Vertrauen auf ihre Richtigkeit angewandt und abweichende Informationen nicht aufgenommen werden[41].

Informationsaufnahme- und -abwehrstrategien sind aber ein Mittel zur Stabilisierung bestehender Schemata. Informationen werden niemals voraussetzungslos und „objektiv“ aufgenommen, sondern in Abhängigkeit von Werthaltungen, Wissen, Erwartungen und Voreinstellungen (Ernst et al. 1992, Fietkau 1984). Informationen, die bestehende Urteile bestätigen, werden gesucht und als glaubwürdig bewertet, widersprechende Informationen hingegen gemieden und abgewertet. Hypothesen werden daher häufig nicht an eine neu entstandene Lage oder an neues Wissen angepaßt - insbesondere dann nicht, wenn hierzu Änderungen zentraler Wertvorstellungen, Wissensbestände und Denkgewohnheiten nötig wären. Vor allem Personen mit extremen Standpunkten erweisen sich als „immun“ gegenüber Informationen, die bisherigen Auffassungen widersprechen[42]. Auch die „Verankerung“ von Entscheidungsprozessen an einem bestimmten Ausgangswert („Anker“), der z.B. durch die Problemformulierung oder sonstige Informationen vorgegeben sein kann, führt häufig dazu, daß notwendige Korrekturen bei der Problemanalyse nur unzureichend vorgenommen werden. Personen, die bei der Beurteilung eines Problems von unterschiedlichen Ausgangswerten ausgehen, werden sich daher häufig auch in ihren weiteren Urteilen unterscheiden (Schwarz 1994).

Wichtige Urteilsheuristiken sind **kausale Schemata**. Eines dieser Schemata ist die **(Mono-) Kausalitätserwartung**, also die Erwartung, daß eine zeitlich vorausgehende Ursache in einfacher und linearer Weise mit einer unmittelbar nachfolgenden Wirkung verbunden ist[43]. Dieses Vorurteil beruht darauf, daß ein Zusammentreffen bestimmter Ereignisse wahrscheinlich nicht zufällig ist, insbesondere wenn es öfter auftritt. Daher vermuten Menschen hinter einem zufälligen zeitlichen oder räumlichen Zusammentreffen von Ereignissen häufig intuitiv einen kausalen Zusammenhang[44].

---

40 Frey 1994, Kruse 1997a, Riedl 1976, Schwarz 1994.
41 Dörner 1989, Ernst et al. 1992, Frey 1994, Riedl 1976, Schwarz 1994.
42 Dörner 1989, Ernst et al. 1992, Schönwandt 1984.
43 Eibl-Eibesfeldt 1988, Riedl 1981, 1985, Schwarz 1994.
44 Vgl. hierzu die anschaulichen Beispiele bei Riedl 1985.

Einfache Kausalbeziehungen machen jedoch nur einen kleinen Teil der Prozesse in der sozialen und natürlichen Umwelt des Menschen aus. Vorherrschend sind unüberschaubare Wirkungsnetze, in denen Kausalitäten oftmals nicht mehr eindeutig zuordenbar sind[45]. Das **Auseinanderklaffen von einfachem Ursachendenken und komplexen Umweltgegebenheiten** kann zu falschen Einschätzungen sowie zu unzureichenden Lösungsansätzen und Handlungsweisen führen:

- Komplexe Kausalitäten werden auf lineare Abläufe reduziert, ohne daß Rückwirkungen von Wirkungen auf die Ursachen berücksichtigt werden, die bereits in sehr einfachen Beziehungen auftreten, wie z.B. in der Kommunikation zwischen zwei Menschen[46].
- Zeitlich und räumlich nahe beieinander liegende Ereignisse werden (vor)schnell zu Ursache und Wirkung verknüpft. Hingegen werden Beziehungen zwischen zeitlich und räumlich getrennten Systemen und Ereignissen leicht übersehen (Dörner 1989).
- Ereignissen wird eine einzelne Ursache zugeschrieben, weitere Ursachen und deren Zusammenwirken werden übersehen. Die vermutete Ursache wird dabei häufig aus nicht ausreichend überprüften Hypothesen abgeleitet[47].
- Wirkungszusammenhänge mit einfachem kausalem Schema werden in ihrer Bedeutung überschätzt, solche mit komplexen Wechselwirkungen unterschätzt (Dierkes & Fietkau 1988).

Neben monokausalen Zusammenhängen wird Prozessen tendenziell auch **Linearität** unterstellt, die Exponentialität von Entwicklungen wird demgegenüber unterschätzt[48]. Entwicklungen werden als Zustände, nicht als Prozeßabläufe begriffen. Geringfügige Veränderungen der natürlichen Umwelt wirken daher zunächst nicht bedrohlich. Erst deutliche Veränderungen werden wahrgenommen und dann häufig als sprunghaft, überraschend und unvorhersehbar erlebt. Dies korrespondiert mit dem „Problem der Unterschiedsschwelle“ in der Wahrnehmung. Daß Menschen kognitiv in der Lage sind, diese Schwachstellen zu erkennen und exponentiell verlaufende Prozesse rechnerisch richtig zu bestimmen, ändert am prinzipiellen Problem, insbesondere hinsichtlich seiner Verhaltenswirksamkeit, wenig: Unbewußte Vorannahmen, wie die Unterstellung von Linearität, geben das Verhalten stark vor und entziehen sich meist einer rationalen Überprüfung.

Als weitere bedeutende komplexitätsreduzierende Schemata sind **Kategorisierungen** zu nennen: Menschen tendieren dazu, Kontraste zu betonen und polare Gegensatzpaare (wie z.B. „Gut und Böse“) zu bilden[49]. Kategorisierungen werden bereits durch angeborene Wahrnehmungsmuster vorgenommen, die z.B. in der Gestaltwahrnehmung und der Prägnanztendenz zum Ausdruck kommen[50]. Durch die Prägnanztendenz werden kontinuierliche Übergänge in eindeutige Kategorien geordnet; dies dient der Ordnungs- und Bedeutungsstiftung[51]. Die kognitive Repräsentation der Welt wird einfacher, somit überschaubarer und handhabbarer, das Sicherheitsgefühl bei Urteilen und Handlungen wird erhöht. Da die Ordnung der Welt aber eine kognitive Leistung darstellt und oft nicht in gleichem Maße „in der Welt selbst“ vorhanden ist, wird Eindeutigkeit auch dort gesehen, wo Mehrdeutigkeit gegeben ist. Dies

[45] Jantsch 1979, Riedl 1985, Watzlawick 1985a, Watzlawick et al. 1969.
[46] Vgl. Dechmann & Ryffel 1981, Watzlawick et al. 1969 sowie 4.3.1.
[47] Dörner 1989, Eibl-Eibesfeldt 1988, Riedl 1985.
[48] Dörner 1989, Eibl-Eibesfeldt 1988, Riedl 1976.
[49] Kategorisierungen von Personen und Gruppen wirken sich in erheblichem Maße auf die Beziehungen zu anderen Menschen aus, vgl. 4.3.1.
[50] Bourne & Ekstrand 1992, Eibl-Eibesfeldt 1984, 1988, Frey 1994.
[51] Eibl-Eibesfeldt 1984, 1988, Frey 1994, Lorenz 1977, Verbeek 1990.

kann zu Problemen führen, wenn an Eindeutigkeit ausgerichtete Entscheidungen und Verhaltensweisen zu stark von dem abweichen, was die „objektive“ Mehrdeutigkeit erfordert.

Verhaltensrelevanten Entscheidungen liegen, meist unbewußte, **Kosten-Nutzen-Rechnungen** zugrunde. Entscheidungen werden jedoch nicht allein auf rationaler Basis getroffen, sondern sind einer Vielzahl weiterer psychischer und sozialer Einflußfaktoren ausgesetzt. Diese werden als Fehlerquellen wirksam und führen dazu, daß Personen oft nicht die für sie vorteilhafteste Entscheidung, die den höchsten Nutzen bringt, treffen[52].

Bewertungen von Umweltbelastungen können als **Risikobewertungen** verstanden werden. Unter Risiko wird „die Möglichkeit eines Schadens oder Verlustes als Folge eines Ereignisses“ (Jungermann 1990, S. 293) verstanden. „Der Begriff hat also zwei Komponenten: (1) Die Unsicherheit bezüglich eines zukünftigen Ereignisses und (2) einen negativen Zustand als eine mögliche Konsequenz“ (ebd.). Aus psychologischer Perspektive stellt Risiko keine objektive Gegebenheit dar, sondern ist „teils durch die Charakteristika des menschlichen kognitiven Systems, teils durch die soziale Wirklichkeit und die in ihr jeweils geltenden Interessen und Werte bestimmt“ (ebd., S. 299). Daher korrelieren Risikoeinschätzungen nur mäßig mit der Wahrscheinlichkeit bzw. Häufigkeit des Auftretens des in Frage stehenden Ereignisses[53].

Folgende Kriterien, die sich gegenseitig beeinflussen und überlagern können, scheinen bei der Bewertung von Risiken eine Rolle zu spielen:

- **Freiwilligkeit**: Freiwillig eingegangene Risiken werden niedriger eingeschätzt als unfreiwillig eingegangene.
- **Kosten-Nutzen-Verteilung**: Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Nutzen- und Risikobewertung. Ein Risiko wird von einer Person eher akzeptiert bzw. geringer eingeschätzt, wenn sie einen Nutzen aus dem betreffenden Ereignis zieht.
- **Bewertung des Ereignisses**: Die Eintrittswahrscheinlichkeit negativ bewerteter Ereignisse wird eher unter-, jene positiv bewerteter Ereignisse hingegen überschätzt. „Wenn eine Person oder Institution einer Maßnahme allgemein positiv gegenübersteht, wird sie tendenziell 'blind' gegenüber den Risiken, die mit dieser Maßnahme verbunden sind" (Dierkes & Fietkau 1988, S.48).
- **(Subjektive) Kontrollierbarkeit**: Eine Situation, die einer Person kontrollierbar erscheint, wird als wenig risikoreich empfunden.
- **Vertrautheit mit der Risikoquelle**: Risiken neuer, unbekannter Ereignisse werden ebenso unterschätzt wie Risiken von Technologien, an die man sich bereits gewöhnt hat.
- **Seltenheit und Ausmaß des Ereignisses**: Herausragende, größere Ereignisse werden in ihrem Risiko höher bewertet als oft auftretende, kleinere Ereignisse.
- **Risiken, die sich aus verbundenen Ereignissen ergeben**, bei denen also unterschiedliche Eintrittswahrscheinlichkeiten multipliziert werden müssen, werden überschätzt, da auf jeder Stufe so getan wird, als würde das Ereignis sicher eintreten.
- **Eigene Betroffenheit durch das Ereignis**: Die eigene Betroffenheit kann sich sowohl steigernd als auch mindernd auf die Risikobewertung auswirken (⇒ 4.2.12). Mindernd wirkt sie, wenn die Kosten für Vorsorgemaßnahmen sehr hoch sind und eine psychische Anpassung durch Angst- und Dissonanzreduktion (⇒ 4.2.7) weniger aufwendig ist.

---

52 Bierhoff 1994, Bourne & Ekstrand 1992, Karger 1995.

53 Dierkes & Fietkau 1988, Fietkau 1984, Jungermann 1990, Kösters 1993, Kruse 1983, 1989, Verbeek 1990.

Schließlich macht sich in Denkprozessen eine **Dominanz des Wahrnehmbaren**, insbesondere des Sichtbaren bemerkbar[54]. Dadurch werden wahrnehmbare Sachverhalte tendenziell höher bewertet als nicht (unmittelbar) wahrnehmbare Gegebenheiten.

In den folgenden Abschnitten sollen nun Auswirkungen kognitiver Grenzen und Fähigkeiten auf verschiedene Fragenbereiche im Umwelt- und Naturschutz dargestellt sowie Möglichkeiten ihrer Nutzung bzw. der Vermeidung von Fehlern aufgezeigt werden[55].

4.2.5.5 Auswirkungen kognitiver Grenzen auf die Möglichkeit umweltgerechten Verhaltens

Umweltprobleme sind in der Regel komplexe Probleme. Dies gilt für den Zusammenhang zwischen Ursachen und Wirkungen ebenso wie für ihre wissenschaftlich-technische und gesellschaftlich-kulturelle Lösbarkeit. Nach Schur (1990) weist bereits ein relativ eng eingrenzbarer Problembereich wie die Nitratbelastung des Grundwassers durch landwirtschaftliche Düngung alle wesentlichen Merkmale komplexer Systeme auf. Tampe-Oloff (1985) führt die Schwierigkeiten zur Bewältigung des Problemfeldes „Waldsterben“ in Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik auf dessen Komplexität zurück. In vielen Bereichen von Umwelt- und Naturschutz stehen daher **Unvollständigkeit und potentielle Fehlerhaftigkeit von Wahrnehmungs- und Denkprozessen der hohen Komplexität natürlicher, technischer, sozialer und individueller Prozesse und Systeme gegenüber**. Daher können Auswirkungen menschlichen Verhaltens nicht in allen Konsequenzen und Verzweigungen erfaßt werden - eine unmittelbare und umfassende Erkennbarkeit umweltschädigender Verhaltensweisen und Prozesse ist nicht gegeben. Umweltschädigendes Verhalten wird somit auch durch kognitive Grenzen verursacht.

Komplexität hat immer eine „**Subjektseite**“, d.h. sie ist in Hinblick auf die kognitiven Fähigkeiten sowie das Wissen des jeweiligen Individuums zu sehen (Dörner 1989). Die Komplexität eines identischen Sachverhaltes kann für verschiedene Personen unterschiedlich hoch und demzufolge schwerer oder leichter zu bewältigen sein, wenngleich allgemeingültige Grenzen gegeben sind. Folgt man der Chaostheorie sowie verschiedenen Theorien zur Selbstorganisation von Systemen, hat Komplexität aber auch eine „**Objektseite**“, d.h. sie liegt auch in den beobachteten Systemen selbst begründet. So zeigen viele natürliche und soziale Prozesse ein nicht vorhersagbares Verhalten, weil kleinste Unterschiede in den Ausgangsbedingungen zu vollkommen verschiedenen Ergebnissen führen können. Dies ist nach derzeitigen Erkenntnissen eine immanente Eigenschaft nicht-linearer Systeme und nicht durch unzureichendes menschliches Wissen bedingt[56].

Strukturen, Funktionen und Prozesse in der natürlichen und sozialen Umwelt des Menschen sowie die Auswirkungen menschlichen Verhaltens hierauf sind daher häufig nur bedingt erkennbar und prognostizierbar, und zwar aus Gründen, die sowohl beim Beobachter als auch beim beobachteten Objekt liegen. Damit kann es **keinen Archimedischen Punkt** geben, von dem aus die „Richtigkeit“ von Verhaltensweisen in Hinblick auf ein bestimmtes Ziel mit Sicherheit beurteilt werden könnte. Dies gilt auch für ökologische Theorien, auf die

---

54 Allman 1996, Eibl-Eibesfeldt 1984, 1988, Schulz von Thun 1996.

55 Auf die Auswirkungen kognitiver Fähigkeiten und Grenzen auf die Kommunikation zwischen den Akteuren des Naturschutzes sowie ihren Adressaten wird unter 4.3.1.2.1 eingegangen.

56 Vgl. u.a. Cramer 1989, Haken 1986, Jantsch 1979, Morfill & Scheingraber 1993, Dress et al. (Hrsg) 1986.

sich viele Ziele und Argumente im Umwelt- und Naturschutz stützen, wie z.B. über Gleichgewicht, Stabilität, Funktionalität und Belastbarkeit von Ökosystemen. Nach Haber (1993d) basieren diese Theorien aber eher auf Wahrscheinlichkeiten, denn auf Fakten und Sicherheit. Dadurch entstehen im ökologischen Diskurs „Orientierungsprobleme im Hinblick auf die 'Richtigkeit' vorgegebener Problemdefinitionen, eigener Bewertungen und 'angemessener' Umgangsweisen" (Poferl et al. 1997, S. 15).

Externe Eingriffe in Systeme können deren „objektive" Komplexität steigern, weil Prozesse in der Regel nicht monokausal-linear ablaufen, sondern Problemlösungsversuche auf das Problem rückwirken und sich dieses laufend wandelt. Versuche zur Lösung von Umweltproblemen müssen daher auch die von ihnen ausgelösten Veränderungen in den zu steuernden natürlichen, sozialen oder psychischen Systemen berücksichtigen und gegebenenfalls „nachsteuern". Planungen und Systemsteuerungen werden damit zu iterativen Suchprozessen (Jessel 1998).

Mit zunehmender Stärke und Reichweite werden Eingriffe in die natürliche Umwelt aufgrund der durch sie verursachten Komplexität und der immer geringeren Kontrollierbarkeit der Auswirkungen immer problembehafteter: die kognitiven Kapazitäten zur Bewältigung potentieller Eingriffsfolgen bleiben weit hinter den Eingriffskapazitäten in komplexe Systeme zurück (vgl. Jonas 1979). Dies läßt sich an einer Vielzahl historischer und aktueller Beispiele zeigen, die zudem vermuten lassen, daß eine Tendenz zur **Unterschätzung der mit Eingriffen in die natürliche Umwelt verbundenen Risiken** besteht. Erinnert sei an die Versalzung landwirtschaftlich genutzter Böden als Folge des Assuan-Staudamms oder an die Zunahme der Wüstenbildung und die Zerstörung traditioneller Sozialstrukturen durch Übertragung westlicher Vorstellungen, Techniken und Methoden auf Länder der sogenannten Dritten Welt im Rahmen von Entwicklungshilfemaßnahmen (vgl. Mensching 1983, Norberg-Hodge 1994).

Näherliegende Beispiele führt Jessel (1998) an: Die ab Ende des 18. Jahrhunderts vorgenommene Kultivierung und Entwässerung des oberbayerischen Donaumooses, eines großflächigen Moorgebietes, führte in der Folge zu neuen Problemen wie Spätfrostgefährdung, Anfälligkeit des Moorbodens gegenüber Winderosion, Nematodenbefall der angebauten Kartoffeln bis hin zum Abbau des Torfkörpers und dem dadurch verlorenen Gefälle der Entwässerungsgräben. Durch unterschiedlichste Sanierungskonzepte sucht man zur Zeit den Folgen dieser Entwicklung Herr zu werden: „Einmal angefangen bedurfte es fortlaufend neuer menschlicher Steuerung; der Landschaftsraum hing seit dem Eingreifen des Menschen quasi am Tropf der Planung" (ebd., S. 167f.).

Ähnliches gilt für die Regulierung von Fließgewässern. So waren mit Begradigungen des Unterlaufs der Salzach ab 1820 die Einengung des Flußbettes und die Verkürzung der Fließstrecke verbunden, was zu einer Erhöhung des Gefälles und einer entsprechend höheren Abflußgeschwindigkeit führte. Unter anderem um diese herabzusetzen, wurden im 20. Jahrhundert vier Staustufen im Mittellauf in Betrieb genommen. Dadurch verringerte sich jedoch die Geschiebezufuhr in den Unterlauf, was zusammen mit der erhöhten Fließgeschwindigkeit die weitere Eintiefung des Flußbettes zur Folge hatte. Damit ist die Gefahr des Sohlendurchschlags verbunden, was wiederum tiefgreifende Auswirkungen auf den Grundwasserhaushalt der verbliebenen Auenbereiche hätte (ebd.).

Wie diese Fälle lassen sich viele umweltschädigende Verhaltensweisen unter anderem auch auf kognitive Grenzen und daraus resultierende Fehleinschätzungen zurückführen.

- Meist sind zum Zeitpunkt eines Eingriffes negative Folgen nicht oder nur eingeschränkt wahrnehmbar - aufgrund räumlicher und zeitlicher Distanzen oder nur sehr geringfügiger unmittelbarer Veränderungen. Kausale Zusammenhänge werden, wenn sie denn überhaupt zweifelsfrei nachzuvollziehen sind, deshalb oft erst erkannt, wenn es für Gegenmaßnahmen bereits zu spät ist. In der raum-zeitlichen Entkoppelung von menschlichen Verhaltensweisen und dadurch bedingten Umweltschäden ist daher ein erhebliches Problem zu sehen[57].
- Wenn Zusammenhänge zwischen Verhaltensweisen und Umweltschäden nicht einfacher, kausal-linearer Art sind, wird ihre Erkenntnis erschwert, da komplexe Ursache-Wirkungs-Verknüpfungen kognitiv vernachlässigt werden.
- Die Fixierung auf wenige Ursachen erleichtert es, den Beitrag eigenen Verhaltens zu Umweltschäden kognitiv zu verdrängen, indem die Verantwortung hierfür bei anderen Akteuren gesucht wird.
- Umweltschäden stellen Nebenfolgen eines Handelns dar, das auf ganz andere Ziele gerichtet ist. Nebeneffekte werden aber tendenziell übersehen, da die kognitiven Kapazitäten vornehmlich von der Erreichung des angestrebten Zieles beansprucht werden, Umweltbelange für den Handelnden nicht relevant sind oder der Zusammenhang zwischen einer Handlung und deren Auswirkungen auf die natürliche Umwelt nicht ohne weiteres erkennbar ist.
- Gehen durch Verhaltensweisen ausgelöste Veränderungen der natürlichen Umwelt nur langsam vor sich, wird deren Intensität leicht unterschätzt, da geringfügige Veränderungen kaum wahrgenommen werden und eine Gewöhnung an neue Zustände erfolgt.
- Bei der Beurteilung der Auswirkungen einzelner Verhaltensweisen auf die natürliche Umwelt können die aus Risikoeinschätzungen bekannten Fehlerquellen auftreten. So ist öffentliches Risikobewußtsein vornehmlich auf medienträchtige, singuläre Großereignisse gerichtet. Obwohl diese im Einzelfall zu erheblichen Schäden führen, resultiert die Gefährdung der natürlichen Umwelt in erster Linie aus vielen kleinen, schleichenden Entwicklungen, deren Bedeutung unterschätzt oder übersehen wird.
- Kategorisierungen, relativ einfache (mono-) kausale Schemata sowie die Unterstellung eines linearen Prozeßverlaufes können zur Überschätzung der Plan- und Beherrschbarkeit von Prozessen führen.
- Vereinfachende Schemata und Urteilsheuristiken begünstigen Entscheidungen und Handlungsweisen, die auf zwei Annahmen beruhen: erstens, daß die Folgen von Eingriffen in die natürliche Umwelt sicher zu prognostizieren sind; zweitens, daß negative Eingriffswirkungen nicht existieren, solange sie nicht bekannt bzw. anhand gängiger wissenschaftlicher Methoden nachweisbar sind. Dies könnte dazu beitragen, daß in Auseinandersetzungen die Beweislast tendenziell eher der Seite obliegt, die den Verzicht auf Eingriffe fordert.
- Die kognitive Bearbeitung von Umweltproblemen wird erschwert, wenn hierfür gewohnte Denkschemata und Urteilsheuristiken verändert werden müßten, da dies kognitiven Aufwand erfordert.

Insgesamt können die genannten Fehlerquellen zur **Verkennung der Umweltrelevanz von Verhaltensweisen** führen. Für Umweltprobleme werden dann vor allem Verhaltensweisen verantwortlich gemacht, bei denen dies offensichtlich ist (oder scheint), die aber möglicherweise weder die alleinigen noch die entscheidenden Ursachen der Probleme sind.

[57] Brand et al. 1997, Dörner 1989, Eibl-Eibesfeldt 1988, Kösters 1993, Kruse 1996, 1997a, 1997b, Markl 1991, Strey 1989.

Selbst wenn **die Beziehung zwischen einer bestimmten Verhaltensweise und Umweltproblemen richtig eingeschätzt** wird, werden Verhaltensänderungen durch weitere kognitive Fehler erschwert:

- Fehler bei Kosten-Nutzen-Rechnungen im Rahmen von Interessensabwägungen können zur Beibehaltung der umweltschädigenden Handlungsalternative führen. So werden die Kosten einer Fahrt im PKW meist zu niedrig angesetzt und schneiden im Vergleich zu umweltgerechteren öffentlichen Verkehrsmitteln zu günstig ab (Schahn 1993e). Der Kauf energiesparender Elektrogeräte wird dadurch erschwert, daß sie in der Regel teurer als herkömmliche Geräte sind und Anfangsinvestitionen bei Kaufentscheidungen stärker ins Gewicht fallen als spätere Einsparungen durch geringeren Energieverbrauch (Katzenstein 1995b). Da intuitiv getroffene Routineentscheidungen meist nicht rational-rechnerisch überprüft werden, bestimmen sie persönliches Verhalten in vielen Fällen weit mehr als rationale Überlegungen (Brettschneider 1990, Gronemeyer 1976). Für Naturschutzstrategien bedeutet dies, daß die Kosten umweltschädigender und umweltgerechter Verhaltensweisen, soweit sie quantifizierbar sind, „durchgerechnet“ und miteinander verglichen - und nicht zuletzt den Adressaten argumentativ überzeugend vermittelt werden müssen.
- Bestehende Verhaltensweisen und Strukturen werden um so eher beibehalten, je geringer ihr Risiko eingestuft wird - wie fehlerbehaftet die Risikoabschätzung auch sein möge. „Daraus wäre zu schließen, daß sich bspw. eine drastische Reduzierung des Individualverkehrs politisch sehr viel schwerer durchsetzen lassen dürfte als etwa der Verzicht auf Kernenergie“ (SRU 1994, S. 163).

Die Grenzen und potentiellen Fehlerquellen kognitiver Prozesse zeigen, daß die Forderung nach „**ganzheitlichem Denken**“ als Anspruch und Korrektiv gegenüber vereinfachenden Denkweisen durchaus von Wert ist. Als Strategie zur Veränderung umweltrelevanter Denk- und Verhaltensweisen beruht sie aber auf einer Überschätzung kognitiver Fähigkeiten und ist daher weitgehend unrealistisch. Menschliche Kognition steckt vielmehr in dem Dilemma, daß sie einerseits zu Vereinfachungen gezwungen ist, um Umweltkomplexität bewältigen zu können, daß aber andererseits diese notwendigen und oft hilfreichen Vereinfachungen gerade in unbekannten und komplexen Situationen zu Fehleinschätzungen und Fehlhandlungen führen können. Umwelt- und Naturschutz stellen sich vor diesem Hintergrund als **Gratwanderung zwischen der notwendigen Vereinfachung von Sachverhalten und der Vermeidung dadurch bedingter Fehler** dar. Die daraus resultierende Aufgabe kann nun nicht darin liegen, Fehler prinzipiell zu vermeiden, da dies niemals mit Sicherheit möglich ist. Die Frage ist vielmehr, wie mit einer unvermeidbaren und daher zu akzeptierenden potentiellen Fehlerhaftigkeit kognitiver Prozesse im Rahmen umweltrelevanter Entscheidungen und Verhaltensweisen umzugehen ist.

Ein Lösungsansatz für dieses Problem besteht darin, Entscheidungen so zu treffen bzw. Eingriffe in natürliche, soziale und technische Systeme so zu gestalten, daß etwaige Fehler keine irreversiblen Folgen nach sich ziehen. Es wird der Anspruch an **Reversibilität und Fehlerfreundlichkeit** menschlichen Handelns erhoben (vgl. Fietkau 1984, von Weizsäcker 1992). Allerdings sind mit diesem Anspruch Schwierigkeiten verbunden. Erstens setzt Reversibilität gerade das voraus, was meist nicht gegeben ist, nämlich die sichere Prognostizierbarkeit von Handlungsfolgen. Es müßte die Schwelle bekannt sein, ab der ein Eingriff zu irreversiblen Auswirkungen führt, was aber häufig nicht der Fall ist. Zweitens können zwar Eingriffe in die natürliche Umwelt reversibel gehalten werden, nicht aber deren Auswirkungen. Selbst ein Autobahnbau ist reversibel, die Autobahn kann zumindest grundsätzlich rückgebaut, die Fläche wieder der Natur überlassen werden. Die durch den

Bau hervorgerufenen Auswirkungen auf die natürliche Umwelt lassen sich häufig jedoch nicht rückgängig machen: wurde der letzte Lebensraum einer Tierpopulation beseitigt, so ist diese verschwunden und wird sich auch nach dem Rückbau der Autobahn nicht wieder einfinden. Drittens können auch durch den Verzicht auf Handlungen nicht kalkulierbare Folgen hervorgerufen werden. „Das Luhmannsche Argument, daß sich Risiken nicht vermeiden lassen, und daß wir dann, wenn wir Risiken zu vermeiden suchen, das Risiko laufen, keine Risiken einzugehen und die Zukunft zu verspielen, formuliert in paradoxer Weise das Nichtkalkulierbare moderner Risiken .... Wir wissen nicht, ob wir die Zukunft durch Risikobereitschaft oder durch Risikovermeidung verspielen“ (Brand et al. 1997, S. 40, Fn. 20). Ebenso wie der Anspruch an „ganzheitliches“ Denken kann daher auch der Anspruch an Reversibilität und Fehlerfreundlichkeit menschlicher Handlungen lediglich ein notwendiges Korrektiv gegenüber leichtfertigen und unbedachten Eingriffen darstellen, ohne sich jemals vollkommen verwirklichen zu lassen.

Konkret erfordert dieser Anspruch möglichst kleine Schritte bei umweltrelevanten Handlungen sowie begleitende Untersuchungen ihrer Auswirkungen. Nur auf diese Weise kann auf negative Veränderungen der natürlichen Umwelt möglichst schnell und wirkungsvoll reagiert und entsprechend „nachgesteuert“ werden. Im Naturschutz sind hierzu Beobachtungs- und Monitoringmaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft, aber auch Erfolgskontrollen, Dokumentationen und Analysen von Initiativvorhaben des Naturschutzes erforderlich. Dies würde es ermöglichen, Erkenntnisse zu gewinnen, die gegebenenfalls auf ähnliche Fälle übertragen werden könnten. Hierdurch ließe sich in einem iterativen Prozeß die „Reversibilitätsgrenze“ von Eingriffen zwar niemals sicher, aber doch mit zunehmender Wahrscheinlichkeit abschätzen.

Das Wissen um kognitive Fehlerquellen versetzt Menschen prinzipiell in die Lage, diese zumindest zu minimieren, indem sie die Möglichkeit des Auftretens von Fehlern - bei sich selbst und bei anderen - stets einkalkulieren und ihre Entscheidungen und Handlungen auf mögliche Fehlerquellen untersuchen. Hierzu können „Checklisten“ dienen. In Kapitel 6 wird ein Fragenkatalog für die Naturschutzpraxis vorgestellt, der aus den wesentlichen Ergebnissen der Kapitel 2 bis 5 entwickelt wurde. Er soll unter anderem dazu dienen, Denkfehler bei Problemanalysen zu vermeiden und die kognitiven Möglichkeiten der Naturschützer und ihrer Adressaten für die Problembewältigung einzuschätzen.

4.2.5.6 Auswirkungen kognitiver Grenzen auf Interesse an und Akzeptanz von Umwelt- und Naturschutzzielen

Die Schwierigkeiten, die Menschen im Umgang mit Komplexität haben, erlauben die These, daß **das Interesse an Umwelt- und Naturschutz und die Akzeptanz ihrer Ziele mit deren zunehmender Komplexität sinken**. Je komplexer Sachverhalte sind, um so aufwendiger wird ihre rationale Bewältigung und um so mehr sind Entscheidungen unter Ungewißheit zu treffen; an die Stelle von Einfachheit und Sicherheit treten Differenziertheit, Wahrscheinlichkeit und Unsicherheit. Kognitive und emotionale Bewältigung solcher Situationen werden aber erleichtert, wenn das zugrundeliegende Problem entweder negiert oder vereinfacht wird. Die Auseinandersetzung mit dem Problem wird von der rationalen Bearbeitung auf weniger aufwendige entscheidungssteuernde Ebenen, wie Werte, Einstellungen, stereotype Denkschemata, gewohnte Urteilsheuristiken und Emotionen verlagert. Dies ist besonders leicht möglich, wenn Umweltschäden (noch) nicht direkt wahrnehmbar sind. Erleichtert wird die Negierung von Umweltproblemen, Lösungsvorschlägen und Verhaltensanforderungen mit

zunehmender Komplexität auch dadurch, daß Wirksamkeit und Notwendigkeit von Naturschutzmaßnahmen immer schwerer zweifelsfrei belegt und vermittelt werden können.

Daß viele Menschen die Befassung mit offensichtlich (zu) komplexen Problemen vermeiden, bestätigen Befunde der Politikwissenschaft. Untersuchungen aus den USA und der Schweiz zeigen, daß die Beteiligung an partizipativen Politikformen, wie Volksabstimmungen, um so höher ist, je einfacher, verständlicher und konkreter eine Frage formuliert ist (Kriesi 1994, Windhoff-Héretier 1983). Daß sich der Rückgang der Beteiligung bei zunehmender Komplexität vor allem in niedrigeren Einkommens- und Bildungsschichten, bemerkbar macht, könnte ein Hinweis auf die „subjektive Seite“ von Komplexität sein.

Leonhard (1986) ist daher der Auffassung, daß sich Problemstellungen mit komplexen und umstrittenem Ursachen- und Zuständigkeitsgeflecht zur Mobilisierung von Protestpotential wesentlich weniger eignen, als Themen mit klaren Entscheidungsalternativen, konkreten Maßnahmen und Protestadressaten. Wie die Auseinandersetzungen um die komplexen Probleme der Nutzung der Kernkraft oder des Waldsterbens zeigen, ist dies aber nicht allein eine Frage der „objektiven“ Komplexität, sondern eine Frage der **Vereinfachung des Problems** und der Möglichkeit, die verschiedenen Standpunkte zu polarisieren, so daß einfache Entscheidungsalternativen zur Verfügung stehen. Die Akteure von Umwelt- und Naturschutz müssen sich deshalb, wie alle öffentlichen Akteure, auf die **begrenzte Verständnisfähigkeit der Bevölkerung für komplexe Sachlagen** einstellen, wenn sie Erfolg haben wollen (Neidhardt 1994). „Differenzierte Argumente sind in der Öffentlichkeit schwerer zu vermitteln als griffige Schlagworte. Was die Umweltgruppen ... (durch differenzierte Argumente und fachliche Qualifikation, Anm. S.H.) an Wissenschaftlichkeit gewinnen, verlieren sie an Profil in der öffentlichen Wahrnehmung“ (Brand et al. 1997, S. 194).

Daß die Vereinfachung komplexer Probleme deren effiziente Lösung häufig nicht fördert, ist die eine Seite der Medaille, daß hierdurch politische Mehrheiten gewonnen werden können, die andere. Daher sind Vor- und Nachteile von Vereinfachungen für Wirksamkeit und Akzeptanz von Umwelt- und Naturschutzzielen im Einzelfall gegeneinander abzuwägen bzw. **fachlich erforderliche „Wissenschaftlichkeit“ und politisch erforderliche „Verständlichkeit“** als jeweils notwendige und sich ergänzende Teile von Naturschutzstrategien zu betrachten.

Die Rolle kognitiver Prozesse für die Akzeptanz von Naturschutzzielen läßt sich am Beispiel der in der Presse zu verfolgenden Auseinandersetzung um die Borkenkäferbekämpfung im Nationalpark Bayerischer Wald (vgl. u.a. SZ vom 18./19.10 1997, 27.10.1997) veranschaulichen. Diese Auseinandersetzung speist sich aus Ängsten der Bevölkerung vor dem Verlust von „Heimat“ (Rentsch 1988, ⇒ 4.3.3), dem Rückgang des Fremdenverkehrs und massiven Einkommensverlusten in Privatwäldern. Zwischen der Lebensweise des Borkenkäfers und dem großflächigen Absterben von Fichtenbeständen läßt sich ein einfacher, weitgehend unbestrittener, kausaler und räumlich-zeitlicher Zusammenhang herstellen, ebenso zwischen seiner Bekämpfung und dem Schutz der Bestände. Entsprechend hoch ist die Unterstützung der Bevölkerung für Bekämpfungsmaßnahmen. Demgegenüber verweisen Nationalparkverwaltung und Naturschützer, die auf Bekämpfungsmaßnahmen verzichten wollen, auf weitere Ursachen: aufgeführt werden die bereits vorhandene Schwächung der Bestände durch Luftverunreinigungen, die Begünstigung der Borkenkäfervermehrung durch ungewöhnlich warme Sommer sowie die Regenerationskraft sich selbst überlassener Wälder, die schließlich zu vielfältigeren, intakteren und widerstandsfähigeren Beständen führen würde. Damit werden in der Argumentation komplexe Wechselwirkungen gegen einfache Kausali-

täten sowie nicht wahrnehmbare, zukünftige Entwicklungen gegen einen gegenwärtig nicht zu übersehenden Zustand gesetzt. Der Widerstand gegen die Maßnahmen der Nationalparkverwaltung ist daher nicht verwunderlich. Hinzu kommt, daß ein Naturschutz, der zuläßt, daß Wälder großflächig absterben, jedem bisherigen Verständnis über „den Naturschutz" zuwiderlaufen muß. Es muß Außenstehenden seltsam erscheinen, wenn die aus ihrer Sicht gleichen Akteure, die großflächig abgestorbene Bestände in der Waldsterbensdebatte als Schreckensszenario an die Wand malten, nun genau diese „verteidigen". Auf die überzeugende Vermittlung der Gründe hierfür sowie der Unterschiede zwischen den beiden Fällen müssen die Akteure des Naturschutzes daher besondere Aufmerksamkeit legen.

4.2.5.7 Auswirkungen kognitiver Grenzen auf Analysen und Strategien im Umwelt- und Naturschutz

Die Gefahr von Denkfehlern besteht auch bei Analysen von Umweltproblemen und daraus abgeleiteten Lösungsvorschlägen, und zwar sowohl in natur- als auch in verhaltens-, sozial- und geisteswissenschaftlichen Zusammenhängen.

Im **naturwissenschaftlich-technischen Bereich** reduziert die Umweltpolitik Umweltprobleme häufig auf handhabbare monokausale Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge, aus denen Lösungsstrategien abgeleitet werden. Da aber oft keine einfachen Kausalbeziehungen gegeben sind und damit entsprechende Analysen die Realität nur unzureichend treffen, besteht die Gefahr falscher Kausalitätszuschreibungen und damit falscher umweltpolitischer Strategien und Maßnahmen. So „kann einundderselbe Anstieg der Leukämieerkrankungsrate zwei völlig unterschiedliche Umweltpolitiken provozieren, wenn einmal strahleninduzierte Spätschäden von Tschernobyl und einandermal der wiederholte Verzehr kontaminierter Muscheln unterstellt wird" (Görlitz et al. 1994, S. 14).

Kausale Denkschemata und die Vernachlässigung des Zusammenhangs unterschiedlicher Systemelemente können zu Fehleinschätzungen in **Umwelt- und Naturschutzbilanzen** sowie bei der Bewertung umweltpolitischer Lösungsansätze führen. So begründen Mauritz (1995) und Voss (1995) ihre positive Einschätzung des Erfolges der Umweltpolitik in Deutschland lediglich mit gesetzlichen und administrativen Fortschritten. Da aus diesen Fortschritten allein aber keineswegs automatisch Verbesserungen des Zustandes der natürlichen Umwelt folgen, sondern hierfür weitere Faktoren eine erhebliche Rolle spielen, kommen die beiden Autoren zu einem Ergebnis, dessen Herleitung unzureichend ist, und das keine generelle Gültigkeit beanspruchen kann.

In ähnlicher Weise führen viele Untersuchungen (z.B. die in Kap. 2 erwähnten Arbeiten des „ersten Analyseschrittes") Naturschutzdefizite auf einzelne, relativ isolierte Ursachen zurück, z.B. auf unzureichende rechtliche Grundlagen oder Personaldefizite. Daraus abgeleitete Lösungsvorschläge, wie die Verbesserung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung oder die Aufstockung des Personalbestandes von Naturschutzbehörden, sind zwar richtig, bewirken jedoch in der Regel nur wenig. Folgt man der empirischen Untersuchung von Hempen et al. (1992), kann die materielle Wirkung der Eingriffsregelung nur verbessert werden, wenn Veränderungen auf allen relevanten Ebenen vom Gesetzestext bis hin zur Erfolgskontrolle der Maßnahmen erfolgen. Entgegen der Neigung zu monokausalem Denken müssen also eine Vielzahl notwendiger, aber nicht hinreichender Bedingungen berücksichtigt werden, ehe Defizite beseitigt werden können.

In der hohen Bedeutung, die dem **Umweltbewußtsein** für die Erzielung umweltgerechten Verhaltens häufig zugeschrieben wird (so z.B. von Meyer-Abich 1990, Weinzierl 1993; ⇒ 4.4) kommen ebenfalls vereinfachende und komplexitätsreduzierende kognitive Mechanismen zum Ausdruck. Von allen verhaltensbeeinflussenden Faktoren werden wenige herausgehoben, andere hingegen übersehen; durch gesellschaftliche und politische Strukturen sowie menschliche Kapazitätsgrenzen bedingte Verhaltensweisen werden auf schuldhaftes individuelles Versagen zurückgeführt (vgl. Möller 1993). Dies kann zu sehr emotionalen und moralisierenden, aber dennoch unzureichenden Argumenten und Strategien des Naturschutzes führen. Eigene Erfahrungen, besonders aber die Fallbeispiele lassen vermuten, daß solche in der Praxis nicht nur als Ausnahmefälle auftreten[58].

Die selben Fehlerquellen machen sich in manchen **historisch-philosophischen Analysen der Umweltkrise** und ihrer Ursachen bemerkbar. Einer oder wenige Faktoren, wie die christliche Prägung des Abendlandes oder die Entwicklung der neuzeitlichen Wissenschaft, werden als zentrale Erklärungsansätze herausgegriffen, wohingegen allgemeingültige individuelle Denk-, Fühl- und Verhaltensmuster sowie der gesellschaftliche Kontext vernachlässigt werden[59].

Daß im **Naturschutz** vornehmlich naturwissenschaftliche oder ästhetisch-ideelle Aspekte behandelt, verhaltens- und sozialwissenschaftliche Fragen jedoch vernachlässigt werden, könnte auch in der Neigung begründet sein, sich im Umgang mit komplexen Systemen auf vertraute und daher (vermeintlich) relativ einfach handhabbare Teilbereiche eines Problems zu konzentrieren. In Landschaftsplänen, Landschaftspflegerischen Begleitplänen und Umweltverträglichkeitsstudien läßt sich die Tendenz beobachten, daß der Bereich „Arten- und Biotopschutz“, der Landschaftsplanern und Biologen sehr vertraut ist, sehr umfangreich behandelt wird, während dies für die Bereiche Landschaftsbild und Erholung bereits weniger zutrifft und die Schutzgüter Boden, Wasser und Klima/Luft nur unzureichend bearbeitet werden[60].

Daß auch Denkfehler wie die ungenügende Berücksichtigung exponentieller Prozesse, die falsche Einschätzung zeitlicher Abläufe und die Vernachlässigung gesamtsystemarer Zusammenhänge, in Planungen häufig auftreten, zeigen die Ergebnisse von Haber et al. (1993) zum Methodeneinsatz bei der Anwendung der Eingriffsregelung. In vielen der untersuchten Landschaftspflegerischen Begleitpläne herrschte bei der Festlegung von Zielvorstellungen eine statische Denkweise vor, die Dynamik von Prozessen wurde nicht berücksichtigt. Auch Folgewirkungen von Eingriffen im räumlichen Umfeld (Sekundär- oder Tertiärwirkungen) wurden kaum angesprochen[61].

Die mangelnde Effektivitätskontrolle bei Interventionen in komplexe Systeme (Dörner 1989) spiegelt sich im Naturschutz in der Vernachlässigung von Durchführungs- und Erfolgskontrollen bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, aber auch bei anderen Naturschutzvorhaben und -programmen wider[62]. Zwar stehen einem umfassenden Monitoring auch Zuständigkeitsverteilungen, fehlende Finanzen und gesellschaftliche, ökonomische oder politische Inter-

---

[58] Viele der in Abschnitt 4.3 zitierten Aussagen und Berichte lassen sich als Beispiele hierfür lesen.

[59] Vgl. als Beispiele hierfür Amery 1972, Capra 1988, White 1970.

[60] Haber et al. 1993, Hempen et al. 1992, Kaule et al. 1994, Planungsgruppe Ökologie und Umwelt 1995.

[61] Nicht vergessen werden darf hier allerdings, daß die Bewältigung von Komplexität bzw. die Berücksichtigung der genannten Punkte erheblichen Zeitaufwand erfordert und somit eine Kostenfrage für die Planungsbüros darstellt.

[62] Böhme et al. 1986, Haber et al. 1993, Hempen et al. 1992, Planungsgruppe Ökologie und Umwelt 1995.

essen entgegen, daneben aber könnte der geringe Stellenwert von Effektivitätskontrollen durch kognitive Schwächen mit bedingt sein.

Die Überschätzung leicht wahrnehmbarer Tatbestände bei Vernachlässigung nicht sichtbarer Zusammenhänge kann sich fehlerhaft auf die **Beurteilung des naturschutzfachlichen Wertes** von Flächen auswirken. Diese Bedeutung ergibt sich aus den Funktionen der Fläche für die Pflanzen- und Tierwelt oder für die Umweltmedien Boden, Wasser, Luft. Funktionen spiegeln sich jedoch nur teilweise in sichtbaren Strukturen wider. Auf diese stützen sich aber, insbesondere schnell vorgenommene, Beurteilungen, auch von Experten. In einem aus der eigenen Praxis bekannten Fall wurden bei einer Geländebegehung durch den Landschaftsplaner und Vertreter der Naturschutz- und Straßenbaubehörden verschiedene Varianten für eine Straßentrasse besichtigt. Im Gelände wurde eine über Intensivgrünland führende Trasse günstiger beurteilt als eine Trasse, die in einem vielfältig strukturierten Bereich verlief. Eine begleitende zoologische Untersuchung zeigte später, daß die zunächst favorisierte Trasse einen zusammenhängenden Lebensraum mehrerer bedrohter Vogelarten zentral durchschneidet, während dies bei der anderen Trasse lediglich im Randbereich der Fall ist. Aufgrund einer genaueren funktionalen Betrachtung der Fläche ergab sich daher eine andere Einschätzung als bei der strukturellen Betrachtung, die sich lediglich am unmittelbar Sichtbaren orientierte.

4.2.5.8 Verhaltensrückmeldungen und sozial vermittelte Wahrnehmung

Verhaltenskonsequenzen umfassen alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen einer Verhaltensweise. Informationen, die eine Person über Verhaltenskonsequenzen erhält, bezeichnet man als **Verhaltensrückmeldungen** (feedbacks)[63]. Die Wahrnehmbarkeit von Verhaltenskonsequenzen sowie die gedankliche Vorwegnahme und Bewertung von Verhaltensrückmeldungen beeinflussen die Entscheidung über eine bestimmte Verhaltensweise erheblich und sind daher von hoher Bedeutung für zukünftiges Verhalten: „So verhängnisvoll es ist, wenn Menschen sich die Erfahrung der Konsequenzen ihres zerstörerischen Tuns ... vom Halse schaffen können, so ist es nicht minder verhängnisvoll, wenn sie um die Erfahrung der Wirkung ihres konstruktiven Tuns gebracht werden" (Gronemeyer 1976, S. 49).

Umweltschädigendes Verhalten ist häufig mit einer Rückmeldung positiver Konsequenzen, wie Bequemlichkeit, Spaß oder Zeit- und Geldersparnis, verbunden, während negative Auswirkungen häufig nicht unmittelbar und individuell spürbar sind, sondern erst zukünftig eintreten und auf eine Vielzahl anderer Menschen verteilt sind (⇒ 4.2.8)[64]. Daher werden die Konsequenzen umweltschädigenden Verhaltens häufig nicht verhaltensrelevant. Dies erleichtert die Beibehaltung umweltschädigender Verhaltensweisen, die auch dann als subjektiv befriedigend erlebt werden können, wenn ihre Schädlichkeit rational erkannt ist (Kruse 1997a).

Umweltgerechtes Verhalten führt hingegen oft zu sofort erfahrbaren negativen Konsequenzen, beispielsweise durch erhöhten physischen, psychischen, zeitlichen und finanziellen Aufwand. Gleichzeitig können einzelne umweltgerechte Handlungen für sich in der Regel keinen wirksamen Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation leisten, so daß ihr Nutzen

---

[63] Dierkes & Fietkau 1988, Fietkau 1984, Gronemeyer 1976, Kruse 1991, 1997a, Nöldner 1990, Preuss 1991, Roch 1994, Schahn 1993a, Verbeek 1990, Winter 1981, Wortmann et al. 1993.

[64] Drennig 1982, Fietkau 1984, Kruse 1997a, Preuss 1991, Schahn 1993a.

nicht mit Sicherheit gegeben ist und sich erst zukünftig einstellt, wobei dann auch Personen profitieren, die selbst entsprechenden keinen Beitrag geleistet haben (⇒ 4.2.8). Der Stellenwert des eigenen Beitrags zu Umwelt- und Naturschutz ist kaum erfahrbar, bzw. Erfolge im Umwelt- und Naturschutz sind kaum individuell zurechenbar (Kösters 1993). Positive Verhaltenskonsequenzen, die erst langfristig oder räumlich entfernt wirksam sind, die kognitiv antizipiert werden müssen und deren Effektivität nicht sicher beurteilbar ist, bieten jedoch weniger Anreiz für Verhaltensänderungen als sofort eintretende positive Rückmeldungen.

Umweltgerechte Verhaltensweisen, deren Erfolge sofort sichtbar sind (wie z.B. die Anlage von Biotopen, Waldsäuberungen usw.), gehen jedoch häufig nicht an die Ursachen von Umweltproblemen. Vielmehr können sie tiefgreifende Verhaltensänderungen gerade verhindern, da sie häufig ein „Alibi-Handeln" bei geringem persönlichem Aufwand ermöglichen (⇒ 4.2.7). Die Vernachlässigung umweltpolitischer Aktivitäten, deren Ergebnisse unsicher und nicht unmittelbar sichtbar sind, gegenüber der Durchführung „praktischer" und daher sichtbarer Naturschutzmaßnahmen in vielen Ortsgruppen der Umweltverbände[65], ist ein Indiz für die enorme Bedeutung positiver Verhaltensrückmeldungen für die Motivation umweltgerechten Verhaltens.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß eine **verhaltensbeeinflussende Rückmeldung häufig an der falschen Stelle erfolgt**. Umweltschädigendes Verhalten hat sofortige positive Konsequenzen für das Individuum, negative Konsequenzen werden auf die gesamte Gesellschaft verteilt und treten erst zukünftig ein. Umweltgerechtes Verhalten hat hingegen häufig sofortige negative Konsequenzen für das Individuum, von positiven Wirkungen profitiert jedoch die gesamte Gesellschaft erst zukünftig.

Dies wirkt sich auch auf das **Aufgreifen von Umweltproblemen durch politische Akteure** aus. Akute und sichtbare Schädigungen finden leichter Aufmerksamkeit und sind leichter politisierbar als schleichende und kaum wahrnehmbare Veränderungen, deren Wirkungen zwar gravierender sein können, die aber schwerer zu überblicken sind[66]. Hucke et al. (1980) stellten in den 1970er Jahren bei Kommunen einen Unterschied in der Behandlung der Problemfelder Abwasser und Abfall fest. Da Abwässer über die Vorflut abgeleitet und somit der Wahrnehmung entzogen werden konnten, wurden keine Erweiterungen von Kläranlagen vorgenommen. Beim Abfall hingegen, der sich nicht aus dem eigenen Wahrnehmungsfeld abschieben ließ, war der Zwang zur Erschließung neuer Standorte gegeben. Auch Uebersohn (1990) berichtet von Fällen, in denen die zuständigen Behörden erst handelten, als Gewässerbelastungen, z.B. durch Fischsterben, für alle deutlich sichtbar wurden. Auch die Folgen von Chemieunfällen ziehen eine breitere gesellschaftliche Betroffenheit sowie eine höhere politische Aktivität nach sich als die Folgen zunehmender Bodenversiegelung.

Trotz ihrer hohen Bedeutung sind Wahrnehmbarkeit und Rückmeldung von Verhaltenskonsequenzen nicht allein und in allen Fällen für die gesellschaftliche Diskussion und die politische Bearbeitung von Umweltproblemen ausschlaggebend. Dies zeigen die Auseinandersetzungen um Kernkraft und Gentechnik, deren negative Auswirkungen weder sofort eintreten, noch unmittelbar wahrnehmbar sind, oder das Engagement für bedrohte Tierarten, deren Aussterben in vielen Fällen keinerlei Wirkung auf die Umwelt des jeweils Handelnden hat. Hier kommen prinzipielle Ängste vor Großtechnologien, bereits eingetretene

[65] Fremuth 1995, Leonhard 1986, Kleinert (BUND) 1995 mdl., SRU 1996.
[66] Drennig 1982, Hansmeyer et al. 1984, Jänicke 1996.

Katastrophenfälle mit sichtbaren Folgen, Kampagnen der Umweltverbände sowie die Berichterstattung der Medien ins Spiel.

Die **Bedeutung sozial vermittelter Wahrnehmung durch Kommunikation und Medien** für Wahrnehmung, Bewertung und Bewältigung von Umweltveränderungen sowie für umweltgerechtes Verhalten kann erheblich sein[67]. „Umweltprobleme und Umweltrisiken sind nicht, oder nur in den seltensten Fällen unmittelbar erfahrbar. Sie werden uns primär über wissenschaftliche - und das heißt zumeist auch: wissenschaftlich umstrittene - Problem- und Risikokonstruktionen zugänglich. Diese wissenschaftlichen Konstrukte erlangen aber erst durch ihre mediale Vermittlung politische und alltagskulturelle Relevanz“ (Brand et al. 1997, S. 307). Zweifel an sozial vermittelten Inhalten können jedoch leichter aufkommen als Zweifel an eigenen Erfahrungen, die mit subjektiver Gewißheit verbunden sind. „Diese Zweifel werden um so stärker sein, je mehr die Folgerungen Einschränkungen und Verzicht in der Lebenshaltung nahelegen“ (Kruse 1996, S. 130). Da weder einzelne Personen noch Massenmedien (⇒ 5.6.1) neutrale Vermittler von Informationen sind, sondern diese aus ihrer jeweiligen Perspektive, selektiv, interessengeleitet und demzufolge fehlerbehaftet weitergeben, bestehen solche Zweifel nicht zu Unrecht, und Personen berücksichtigen dies bei ihrer Meinungsbildung. „So hat Bell (1991) (am Beispiel des Klimawandels, Anm. S.H.) in Neuseeland nachweisen können, daß die Korrelationen zwischen den Aussagen von Wissenschaftlern und den auf ihnen basierenden Medienberichten einerseits, sowie den Medieninhalten und den Meinungen der Leserschaft andererseits nur gering sind“ (Kruse 1996, S. 131). Dies deutet darauf hin, daß die hohe Bedeutung, die der Medienberichterstattung für die individuelle Wirklichkeitskonstruktion häufig beigemessen wird, zu relativieren ist. Empirische Untersuchungen zeigen, daß Medienberichte eine Rolle dafür spielen, ob ein Thema diskutiert und wahrgenommen wird, die Einstellung einer Person zu diesem Thema jedoch in erster Linie von der Kommunikation im Freundes- und Bekanntenkreis gebildet wird (Kriesi 1994, Schenk & Rössler 1994).

Viele durch unsere Sinne nicht erfaßbare Phänomene können mit Hilfe technischer Geräte unserer Wahrnehmung zugänglich gemacht werden. Daraus gewonnene Erkenntnisse können dann direkt oder über die Medien vermittelt werden. Daher kann „technischen Wahrnehmungshilfen“ eine hohe Bedeutung für umweltgerechtes Verhalten in jenen Problemfeldern zukommen, die der unmittelbaren Wahrnehmung entzogen sind (Preuss 1991). Je verständlicher daraus abgeleitete Informationen sind, um so eher können sie verhaltenswirksam werden. Wichtig ist hierbei die Verwendung von eindeutigen Symbolen, analogen Darstellungsweisen und Bezugswerten aus der Alltagserfahrung. Als Beispiele für verständliche Verhaltensrückmeldungen nennt Preuss (1991) öffentlich sichtbare Anzeigegeräte für die Qualität von Luft und Wasser oder den Ressourcenverbrauch. Ähnliches fordert Schur (1990) zur Sichtbarmachung der Folgen übermäßiger Düngung: Umweltschäden sollten direkt besichtigt oder regelmäßig ein Nitratspiegel der jeweiligen Kommune veröffentlicht werden. Als weiteres Beispiel wären Anzeigen in Kraftfahrzeugen zu nennen, die den exponentiellen Anstieg des Benzinverbrauchs bei steigender Geschwindigkeit verdeutlichen. Verstärkt werden könnte deren Wirksamkeit, wenn gleichzeitig die dadurch entstehenden finanziellen Kosten abgelesen werden könnten. Wichtig ist, daß die Rückmeldungen soweit möglich einen Bezug zum individuellen Verhalten einer Person herstellen. Erfassen sie nur Änderungen, die auf das Verhalten großer Gruppen zurückgehen, besteht die Gefahr, daß eine verhaltenssteuernde Wirkung aufgrund der Effekte der Allmende-Klemme verpufft (⇒ 4.2.8).

[67] Brand et al. 1997, Kruse 1996, 1997a, b.

4.2.6 Attribution von Verhalten, Handlungskompetenz und Verantwortung in Abhängigkeit von individuellen Lebensumständen

Unter **Attribution** wird die Zuschreibung eines Phänomens zu einer bestimmten Ursache oder Person verstanden[68]. Attributionen können sich auf die eigene und andere Personen sowie auf Verhalten, Verantwortung und Handlungskompetenz beziehen. Sie spiegeln die kognitive Tendenz wider, „sich selbst (interne Faktoren) oder die Umwelt (externe Faktoren) als bestimmende Kraft im Leben wahrzunehmen“ (Katzenstein 1995b, S. 128). Dies wird unter den Begriffen **internale versus externale Kontrolle** diskutiert (ebd). Bei **internaler und externaler Verantwortungsattribution** werden entweder die eigene Person (internal) oder situative Gegebenheiten (external) für ein Ereignis oder einen Zustand verantwortlich gemacht.

Häufig ist die Attribution von Verhalten von einer **Beobachter-Akteurs-Diskrepanz** gekennzeichnet. Für Erfolg bzw. Mißerfolg einer Handlung machen Beobachter eher die Person des Handelnden verantwortlich, der Handelnde selbst eher die situativen Umwelteinflüsse. Zur Erklärung eigenen umweltschädigenden Verhaltens wird die gegebene Situation herangezogen, für das anderer Personen deren Einstellung. Schur (1990, S.93) formuliert dies so: „Ich mache das ja nur, weil das so und so ist - aber der, der macht das, weil er so und so ist“.

Umweltbewußtsein und eine entsprechende Handlungsbereitschaft anderer Personen werden hierdurch unterschätzt. Dies vermindert wiederum die eigene Bereitschaft zu umweltgerechtem Verhalten, da man glaubt, hiermit allein zu stehen und deshalb nur wenig zu Umwelt- und Naturschutz beitragen zu können. Infolgedessen bleiben umweltgerechte Verhaltensweisen die Ausnahme, vor allem wenn sie einen hohen Aufwand erfordern. Dadurch sehen sich wiederum alle Akteure in ihrer Einschätzung des geringen Umweltbewußtseins anderer Personen bestätigt. Die ursprüngliche Annahme wurde in Form einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung (⇒ 4.2.8) bestätigt. Griefahn (1993) vertritt die These, daß politische Entscheidungsträger aufgrund solcher Prozesse die Bereitschaft der Bevölkerung unterschätzen, einschneidende umweltpolitische Maßnahmen zu akzeptieren, und daher Handlungsspielräume nicht nutzen.

Tendenziell zeigen Personen mit gleichermaßen hoher internaler und externaler Verantwortungsattribution sowie hoher subjektiv wahrgenommener Handlungskompetenz, also hoher internaler Kontrolle, die meisten umweltgerechten Verhaltensweisen (Schahn et al. 1988, Schahn 1993b). Sie sind offensichtlich in der Lage, Umfang und Grenzen ihrer Verantwortung so abzuschätzen, daß sie sich dieser einerseits nicht entziehen, sich andererseits aber nicht überfordern, um dann vor dem nicht Leistbaren zu resignieren. Als weitere Variable könnte hier auch die Einschätzung der Erfolgsaussichten des jeweiligen Handelns wirksam werden (Dierkes & Fietkau 1988, Nöldner 1990).

Die Attribution von Verantwortung und Handlungskompetenz hängt unter anderem von den **individuellen Lebensumständen** ab. Mit Bildungsniveau, beruflichem Status und Einkommenshöhe steigen subjektiv wahrgenommene Handlungskompetenz sowie politisches Interesse und Engagement. Angehörige von Mittel- und Oberschicht sind in der politisch und sozial engagierten Bevölkerung generell[69] ebenso überrepräsentiert wie in Umwelt- und

[68] Siehe zur Attributionstheorie Bourne & Ekstrand 1992, Fietkau 1984, Frey 1994, Katzenstein 1995b, B. Six 1994.

[69] von Alemann 1987, Gabriel 1983a, 1983b, Rucht 1994, Waschkuhn 1987, Windhoff-Héretier 1983.

Naturschutzverbänden[70]. Über das Wahlrecht hinausgehende (neue) politische Beteiligungsformen, wie Bürgerinitiativen, Demonstrationen, Unterschriftensammlungen, Bürgerbegehren, Volksentscheide usw. führen daher kaum zu stärkerem politischem Engagement bisher inaktiver Gruppen, sondern geben in erster Linie den bereits Aktiven mehr Instrumente in die Hand (Gabriel 1983b, Gisevius 1994) - eine höhere Anzahl politischer Beteiligungsmöglichkeiten führt also nicht zu zahlenmäßig breiteren Unterstützung von Umwelt- und Naturschutz in der Bevölkerung.

Die Handlungskompetenz, die sich eine Person selbst zuschreibt, wirkt sich auf die von ihr bevorzugte **Problemlösungsstrategie** aus. Akteure in Industrie und Wirtschaft betonen besonders die technologischen Möglichkeiten zur Lösung von Umweltproblemen (Dierkes & Fietkau 1988, Katzenstein 1995a), also Möglichkeiten, bei denen sie über eine hohe Handlungskompetenz verfügen[71]. Dies kann in Zusammenhang mit vorhandenem Wissen, Sicherheits- und Anerkennungsbedürfnis sowie dem Zwang zur Ökonomie gesehen werden: Wo man über Kompetenz verfügt (oder dies zumindest glaubt), fühlt man sich sicher, kann soziale Anerkennung gewinnen und ist zudem nicht gefordert, sich mit hohem Aufwand in neue Wissensgebiete einzuarbeiten. Lösungsmöglichkeiten der eigenen Fachdisziplin, des eigenen Tätigkeits- und Berufsfeldes werden daher überschätzt, der Beitrag anderer Disziplinen, Lösungsansätze oder Akteure übersehen oder unterbewertet. Es findet eine Fixierung auf wenige gewohnte Lösungsmöglichkeiten statt, unabhängig davon, ob sie für das jeweilige Problem geeignet sind (vgl. Dierkes & Fietkau 1988).

Hierin könnte eine Ursache der Vernachlässigung verhaltens- und sozialwissenschaftlicher Aspekte im Naturschutz liegen, da entsprechende Berufsgruppen, insbesondere im amtlichen Naturschutz, hier kaum vertreten sind. Für die Akteure des Naturschutzes bedeutet dies, Kontakte zu anderen gesellschaftlichen Gruppen zu suchen und deren Handlungskompetenzen und Sichtweisen zunächst nicht als störend oder irrelevant, sondern als potentiell wichtige Ergänzung der eigenen Perspektive zu betrachten.

4.2.7 Psychische Mechanismen der Bewältigung von Angst und kognitiver Dissonanz

Mit Umweltproblemen sind häufig als bedrohlich betrachtete Entwicklungen sowie Ungewißheiten über Problemursachen, Auswirkungen und Lösungsmöglichkeiten verbunden. Umweltprobleme können daher **Unsicherheit und Angst** auslösen[72]. Sind die angstauslösenden Faktoren dem Handeln einer Person zugänglich und hierdurch beeinflußbar, so kann die Person ihre Angst durch die Veränderung der entsprechenden Umweltbedingungen bewältigen oder wenigstens verringern (Preuss 1991). Ist dies nicht möglich, muß Angst durch psychische Abwehrmechanismen reduziert werden. Diese dienen dazu, „das Selbst vor einem traumatischen Verlust der basalen Sicherheit ... zu schützen“ (ebd., S.70)[73], denn die psychische Kapazität, permanent Angstzustände zuzulassen und konstruktiv mit diesen umzugehen, ist begrenzt.

---

[70] Kösters 1993, Leonhard 1986, Mauritz 1995, Preisendörfer 1996, von Prittwitz 1990, Weiger 1987.

[71] Eine weitere Ursache der Bevorzugung technologischer Problemlösungsstrategien ist aufgrund der Funktionsmechanismen des Wirtschaftssystems wohl darin zu sehen, daß diese den wirtschaftlichen Interessen der Akteure am ehesten entsprechen.

[72] Dreitzel 1990, Dierkes & Fietkau 1988, Fietkau 1984, Preuss 1991.

[73] Vgl. Bierhoff 1984, Kruse 1997a.

Umweltprobleme lassen sich in der Regel nicht durch einzelne, individuelle Handlungen lösen, da sie kollektive Probleme sind (⇒ 4.2.8, 5.5.1). Daher ist die Wahrscheinlichkeit relativ hoch, daß der mit ihnen verbundenen Angst durch psychische Abwehr begegnet wird, und nicht durch umweltgerechte Verhaltensweisen - insbesondere, wenn diese aufwendig sind und anderen Interessen entgegenstehen. Die **Wirksamkeit von Strategien, die mit Angst arbeiten**, um umweltrelevante Einstellungs- und Verhaltensänderungen zu erzielen, ist daher umstritten und vom Einzelfall abhängig. Solche Strategien beinhalten die Gefahr, Aufregung und Hysterie in relativ unbedeutenden Problembereichen zu erzeugen, während berechtigte Warnungen durch zuvor ausgelöste angstvermeidende Mechanismen und Gewöhnungseffekte kein Gehör mehr finden (Schmidbauer 1993). Teilweise konnten mit „Angststrategien“ gute Ergebnisse erzielt werden, so beim Energieverbrauch in privaten Haushalten (Wortmann et al. 1993). Voraussetzung hierfür ist aber, daß der Adressat sein Verhalten relativ einfach ändern und die Angstursache beseitigen kann. Wird lediglich eine diffuse Angst gegenüber komplexen und unkontrollierbaren Vorgängen geweckt, werden eher Resignation, Abwehr und Verdrängung ausgelöst (Schahn 1993a). Um Menschen zu umweltgerechtem Verhalten zu motivieren, dürfen daher nicht nur potentiell angstauslösende Informationen vermittelt werden. Gleichzeitig müssen Handlungsmöglichkeiten und deren Beitrag zur Problemlösung aufgezeigt werden (Hilgers 1996).

Angst, deren Ursachen nicht positiv zu bewältigen sind, kann zu Resignation und schließlich zu **gelernter Hilflosigkeit** führen (Bierhoff 1984): Die Erfahrung, gegenüber angstauslösenden Umweltereignissen hilflos zu sein, wird verallgemeinert, findet Eingang in das Selbstkonzept einer Person und wird auf Situationen übertragen, die an sich beherrschbar wären. Das Nachlassen von Engagement- und Reaktionsbereitschaft ist die Konsequenz. Eine Person ist dann kaum oder gar nicht in der Lage, sich umweltpolitisch zu engagieren, „weil es ja sowieso nichts bringt" und weil Probleme massive Ängste hervorrufen. Sie dichtet sich gegen Veränderungsbestrebungen ab, die einer Auseinandersetzung mit der eigenen Angst und Angstunfähigkeit bedürften. Dies kann soweit gehen, daß Personen, die auf ihre objektive Betroffenheit durch bestimmte Umweltgegebenheiten aufmerksam gemacht werden, aggressiv reagieren (Gronemeyer 1976).

Folgt man der **Theorie der Kognitiven Dissonanz** (Festinger 1978), so strebt der Mensch nach „Harmonie, Konsistenz und Kongruenz in der kognitiven Repräsentation der Umwelt und der eigenen Person“ (Heckhausen 1989, S. 121)[74]. Kognitive Dissonanz tritt auf, wenn diese Widerspruchsfreiheit von Welt- und Selbstbild einer Person durch neue Wahrnehmungen und Erkenntnisse gestört wird, die mit bisherigen kognitiven Inhalten unvereinbar sind. Diese können sich auf die Umweltsituation, auf eigene und fremde Einstellungen, Werte, Wahrnehmungen, Verhaltensweisen usw. beziehen. Je unangenehmer die Dissonanz empfunden wird, um so eher ist eine Person bestrebt, sie zu verringern bzw. zu versuchen, Widersprüche zu vermeiden. Im Falle umweltrelevanter Kognitionen können Dissonanzen z.B. zwischen den sozialen Vorteilen einer Verhaltensweise und dem Wissen über ihre umweltschädigenden Auswirkungen auftreten.

Zur **Reduktion kognitiver Dissonanz** und zur **Vermeidung von Angst** stehen mehrere miteinander wechselwirkende, vorwiegend psychische Bewältigungsmechanismen zur Verfügung.

[74] Siehe hierzu Festinger 1978, Bourne & Ekstrand 1992, Fietkau 1984, Gronemeyer 1976, Schahn 1993a.

- **Wahrnehmungsselektivität und Leugnung**
  Informationen, die die Richtigkeit des eigenen Weltbildes bestätigen, werden bevorzugt zur Kenntnis genommen, widersprechende und angstauslösende Tatbestände und Meldungen werden gemieden oder geleugnet (Dörner 1989, Ernst et al. 1992).
- **Rationalisierung dissonanten Verhaltens**
  Für dissonanzauslösende Verhaltensweisen werden rationale Rechtfertigungen gesucht, die sich als Notwendigkeit oder Sachzwang interpretieren lassen.
- **Einbindung in entlastende Realitätsperspektiven**
  Dissonanzauslösende Sachverhalte werden nicht geleugnet, sondern in Beziehungen eingebunden, in denen die eigene Beteiligung und Verantwortlichkeit nicht sichtbar wird (Gessner & Kaufmann-Hayoz 1995, Stenger 1990). So kann etwa auf private oder berufliche Beanspruchungen verwiesen werden, die es nicht zuließen, sich mit eigenen umweltrelevanten Verhaltensweisen zu befassen und diese zu ändern (ebd.). Auch kann die Verantwortung für Verursachung und Lösung von Umweltproblemen anderen Akteuren zugewiesen werden: Viele Landwirte sind sich der von einer intensiven Landbewirtschaftung ausgehenden Umweltbelastungen zwar bewußt, verweisen aber auf agrarpolitische bedingte Verhaltenszwänge oder auf umweltschädigende Verhaltensweisen anderer Akteure, wie privater Haushalte und Industrieunternehmen (Pongratz 1992). Ähnliche Mechanismen sind aus anderen Berufssparten, z.B. der Großchemie, bekannt (Heine 1992).
- **Alibi- und Symbolhandlungen**
  Viele Menschen zeigen umweltgerechte Verhaltensweisen, die nur geringen Aufwand erfordern, verschaffen sich hierdurch die Illusion eines umweltbewußten Lebensstils und entheben sich auf diese Weise der Notwendigkeit zu wirksameren, aber „schmerzhaften“ Verhaltensänderungen. „Das Feld des umweltrelevanten Verhaltens ist so vielgestaltig und weit gespannt, daß im Prinzip für alle 'etwas dabei ist'. Und dieses 'etwas', sei es auch noch so bescheiden, wird gebührend hervorgehoben und in seiner Bedeutung subjektiv überhöht, wodurch man mit seinem Gewissen im Reinen ist“ (Preisendörfer 1993, S. 49)[75]. Nach Breuste (1994, S. 218) stellen bisherige Naturschutzaktivitäten kaum etwas anderes dar als eine gewissensberuhigende Entlastung der Gesellschaft: „Ernüchternd ist das Vorzeigen einzelner Beispiele bewahrenden Naturumgangs, mit dem andernorts naturzerstörerisches Handeln durch bereits ‘abgeleisteten’ Naturschutz entschuldigt wird“.
- **Veränderung der angst- und dissonanzauslösenden Umweltgegebenheiten**
  Schließlich kann versucht werden, die angst- und dissonanzauslösenden Umweltfaktoren zu verändern und in Übereinstimmung mit den eigenen Sollvorstellungen zu bringen.

Eine Person wird tendenziell jene Strategie der Angst- und Dissonanzreduktion wählen, die möglichst hohen Erfolg bei möglichst geringem Aufwand verspricht[76]. Angst und Dissonanz werden um so eher mit psychischen Mechanismen bewältigt werden, je aufwendiger bzw. unwahrscheinlicher die Veränderbarkeit der auslösenden Umweltfaktoren ist bzw. eingeschätzt wird (Bierhoff 1984). Die Veränderung hochkomplexer Umweltgegebenheiten ist als Mittel der Angst- und Dissonanzreduktion häufig nicht sehr leistungsfähig, da sie hohe, in der Regel überfordernde, Ansprüche an das Individuum stellt (vgl. Drennig 1982).

Aus diesen Gründen ist die für Umwelt- und Naturschutz „günstigste“ Bewältigung von Angst und kognitiver Dissonanz durch Veränderung umweltschädigender Verhaltensweisen sowie

[75] Vgl. Diekmann & Preisendörfer 1994, Gessner & Kaufmann-Hayoz 1995.

[76] Gronemeyer (1976) kritisiert an Festingers Theorie, daß sie die Betonung einseitig auf die Veränderung des Individuums lege.

durch soziales Engagement für Umwelt- und Naturschutz als unwahrscheinlich anzusehen und gegenüber psychischen Bewältigungsmechanismen im Nachteil. Dies gilt um so mehr, je höher die Anforderungen und je geringer die individuellen Handlungskapazitäten jeweils sind.

4.2.8 Evolutionär stabile Strategien, soziale Dilemmata und sich selbst erfüllende Prophezeiungen

Soziales Verhalten von Individuen wird von der Neigung bzw. der Notwendigkeit mit bestimmt, stets (auch) auf den eigenen Nutzen bedacht zu sein und sich von anderen Individuen nicht übervorteilen zu lassen. Damit wird eigenes Verhalten vom - tatsächlichen oder vermeintlichen - Verhalten anderer abhängig gemacht. Dies ist in Hinblick auf Nutzung und Erhaltung gemeinsamer natürlicher Ressourcen einer Gruppe von hoher Bedeutung.

Die Orientierung am eigenen Nutzen führt nicht automatisch zu rein egoistischem Verhalten. Ein solches würde kooperative und hilfsbereite Verhaltensweisen verhindern, wenn es von allen Mitgliedern einer Gruppe oder Population verfolgt würde - und hierdurch jedem Individuum sehr schnell zum Nachteil gereichen. Der langfristig größte Vorteil für die Individuen ergibt sich aus einer von Axelrod (1987) als „**Tit for tat**“ bezeichneten Verhaltensstrategie, die nach dem Motto „wie Du mir, so ich Dir“ vorgeht[77]. Auf kooperatives Verhalten anderer reagiert das Individuum mit Kooperation, auf egoistisches Verhalten ebenfalls egoistisch. Wenn diese Strategie von einem Großteil der Gruppenmitglieder verfolgt wird, verhindert sie, daß einzelne Individuen die Gruppe sowie deren gemeinsame Ressourcen zu ihren alleinigen Gunsten ausbeuten können. Allerdings ist „Tit for tat“ nur dann die günstigste Strategie, wenn die beteiligten Individuen in etwa über gleiche Verhaltensmöglichkeiten verfügen. „Tit for tat“ kann nicht funktionieren, wenn ein Ungleichgewicht an Macht oder anderen Handlungsressourcen besteht, das es einigen Gruppenmitgliedern ermöglicht, andere daran zu hindern, auf egoistische Verhaltensweisen in gleicher Weise zu reagieren. Trotz dieser Einschränkung liefern Axelrods Thesen ein Erklärungsmodell für viele umweltrelevante Entscheidungen und Verhaltensweisen, wie beispielsweise umweltgerechtes Konsum- oder Energiesparverhalten.

Von anderen Verhaltensstrategien in ihren individuellen Vorteilen langfristig nicht zu übertreffende und daher von der Mehrzahl der Individuen verfolgte Strategien, wie „Tit for tat“, werden als **Evolutionär Stabile Strategien** (ESS) bezeichnet[78]. Eine ESS ist nicht identisch mit dem für jedes Individuum und somit die Gruppe insgesamt erzielbaren Optimum. Dieses läge in einer Vereinbarung aller Mitglieder, sich kooperativ zu verhalten und auf Versuche egoistischer Nutzenmaximierung zu verzichten. Der Nachteil einer solchen Absprache ist ihre Anfälligkeit gegenüber Mißbrauch, wenn dieser nicht wirksam sanktioniert werden kann. Eine ESS ist daher nicht deshalb stabil, weil sie für die einzelnen Individuen und die gesamte Gruppe besonders gut wäre, sondern weil sie verhindert, daß die Gruppe von Einzelnen ausgenutzt werden kann. Damit gewährleistet sie, daß das Kosten-Nutzen-Verhältnis der jeweiligen Verhaltensalternative für der beteiligten Individuen in etwa gleich ist. Evolutionär stabile umweltschädigende Verhaltensweisen sind daher nur sehr schwer bzw. unter bestimmten Voraussetzungen zu ändern.

---

[77] Vgl. Allman 1996, Verbeek 1990. Die These Axelrods beruht zwar lediglich auf Ergebnissen von Computersimulationen, jedoch finden sich auch empirische Belege hierfür (vgl. Katzenstein 1995b).

[78] Ausführlich hierzu Dawkins 1978 und Meyer 1982, daneben Markl 1991, Verbeek 1990.

Als evolutionär stabile Strategien mit egoistisch bestimmter „Tit for Tat"-Strategie lassen sich „**soziale Dilemmata**" oder „soziale Fallen" (Platt 1967) auffassen. Ein für Umwelt- und Naturschutz besonders bedeutsames Dilemma ist die „**Allmende-Klemme**" (Hardin 1970)[79]. Diese läßt sich wie folgt charakterisieren: „Eine endliche Ressource soll an viele Nutzer so aufgeteilt werden, daß ihre natürlichen Grundlagen erhalten bleiben. Individuelle Interessen müssen dabei über die Zeit mit Gruppeninteressen kollidieren, da das, was für den einzelnen kurzfristig gut ist, ... für ihn und die Gruppe langsam von Nachteil sein wird. Bereichern sich einige auf Kosten der anderen ... oder entnehmen alle einen zu großen Betrag, so zerstören sie ihre gemeinsame Ressourcengrundlage" (Schaible-Rapp 1993, S. 105). „Eine Allmende-Klemme besteht also im wesentlichen darin, daß dasselbe Verhalten einzelner, das langfristig ökologische Schäden für die Allgemeinheit verursacht, kurzfristig den Gewinnmaximierungsinteressen der einzelnen nützt" (Katzenstein 1995b, S. 42). Als Beispiele lassen sich die Übernutzung einer Allmende, die Überfischung eines Gewässers oder die Belastung von Boden, Wasser und Luft durch eine Vielzahl von Verschmutzern nennen.

Das für eine Allmende-Klemme typische, nur auf den eigenen Nutzen bedachte Verhalten wird gefördert, wenn dieses Verhalten nur einen vernachlässigbar geringen Anteil zur Schädigung kollektiver Interessen beiträgt - was vor allem in großen Gruppen der Fall ist. Eine Verhaltensänderung verursacht in solchen Situationen unter Umständen sehr hohe individuelle Kosten, die sich jedoch kaum positiv auf den kollektiven Nutzen auswirken: Die Effektivität des Verzichts eines einzelnen auf den Gebrauch des Autos ist bezogen auf die gesamte Luftbelastung praktisch gleich Null, kann aber mit erheblichen individuellen Nachteilen verbunden sein. In großen Gruppen sind zudem nur jeweils relativ wenige Individuen durch Reziprozitätsbeziehungen miteinander verbunden. Einer „kostenträchtigen" Handlung zugunsten kollektiver Vorteile (z.B. der Luftreinhaltung) steht daher keine reziproke individuelle Nutzenerwartung gegenüber (⇒ 4.2.12; 4.3.1.2.4). Aus diesen Gründen ist häufig ein sehr **schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis individueller umweltgerechter Verhaltensweisen** gegeben. Dieses ließe sich im Falle der Luftverschmutzung nur verbessern, wenn viele Verursacher ihre Emissionen gleichzeitig verringern würden.

Solange hierzu jedoch keine Absprachen (z.B. in Form politischer Entscheidungen) getroffen und durchgesetzt werden, ist eine solch kollektive Verhaltensänderung mit hoher Wahrscheinlichkeit auszuschließen. Da ein Individuum sein Verhalten zudem nicht nur am tatsächlichen, vergangenen und gegenwärtigen, sondern ebenso am vermeintlichen und zukünftigen Verhalten der anderen Mitglieder der jeweils relevanten Gruppe ausrichtet, werden umweltschädigende Verhaltensweisen durch **sich selbst erfüllende Prophezeiungen** stabilisiert. Dies sind Annahmen, die „aus der Tatsache heraus, daß sie gemacht wurden, das angenommene, erwartete oder vorhergesagte Ereignis zur Wirklichkeit werden lassen und so ihre eigene 'Richtigkeit' bestätigen" (Watzlawick 1985a, S. 91). Viele Menschen sehen deshalb weder eine Verpflichtung zu umweltgerechtem Verhalten (Poferl et al. 1997) noch halten sie dieses für besonders wirksam, da sie davon ausgehen, daß auch andere Personen ein für sie vorteilhaftes umweltschädigendes Verhalten nicht ändern werden. Sie bestätigen aber hierdurch die identische Annahme der anderen Personen hinsichtlich ihres eigenen Verhaltens: ein Spiralsystem sich gegenseitig bestätigender Erwartungen und Verhaltensweisen entsteht. Individuen stecken sich somit gegenseitig in

[79] Vgl. Ernst & Spada 1993, Katzenstein 1995b, Schaible-Rapp 1993, Spada 1990, Spada & Opwis 1985. Allmenden waren die in vorindustrieller Zeit allen Mitgliedern einer Dorfgemeinschaft zugänglichen Weiden, auf denen die nachfolgend geschilderte Problemtik häufig auftrat (Adam 1996). Die Allmende-Klemme stellt eine spezifische Ausprägung der Kollektivgüterproblematik dar, auf die unter 5.5.1 nochmals eingegangen wird.

ihrem unkooperativen, umweltschädigenden, auf „Tit for tat“ beruhenden Verhalten an (Katzenstein 1995b). Daß dies sehr kurzfristig gedacht ist, spielt dabei keine Rolle. Das geschilderte Verhalten verhindert die Übervorteilung einzelner Individuen und stellt somit eine ESS dar. Diese garantiert aber nicht den dauernden Fortbestand einer Population: „Wenn eine Population bei einer ESS anlangt, die sie dem Untergang weiht, dann geht sie eben unter, da ist nichts zu machen“ (Dawkins 1978, S. 218).

Für Umwelt- und Naturschutz ist daher die Frage von besonderer Bedeutung, welche **Chancen zur Überwindung sozialer Dilemmata** bestehen. Menschen verfügen über Fähigkeiten, die es ihnen zumindest erleichtern, die Problematik solcher Situationen zu verstehen und den daraus resultierenden problematischen Entwicklungen entgegenzuwirken. Insbesondere sind Menschen in der Lage, Absprachen zu treffen und deren Einhaltung zumindest ansatzweise zu kontrollieren. Auch ist menschliches Verhalten in Kollektiven nicht ausschließlich von rein materiellen Kosten-Nutzen-Erwägungen bestimmt, wie die Theorie sozialer Dilemmata unterstellt[80]. Die dargestellten, für Allmende-Klemmen typischen Verhaltensweisen können von Werten und Normen, von Verantwortungsattributionen oder sozialen Einflüssen variiert werden.

Eine Möglichkeit zur „**Auflösung sozialer Dilemmata**“, besteht darin, die Kosten umweltschädigenden Verhaltens bzw. den Nutzen umweltgerechten Verhaltens zu individualisieren. Dies kann beispielsweise durch infrastrukturelle oder ökonomische Rahmensetzungen geschehen. In einer Untersuchung von Diekmann & Preisendörfer (1994) zum Energiesparverhalten in München und Bern bejahten 69 % der Münchner Interviewpartner die Frage, ob sie im Winter die Heizung herunterdrehen, wenn sie länger als 4 Stunden die Wohnung verlassen, aber nur 23% der Berner. Dieser Unterschied ergab sich dadurch, daß in München die Heizkosten zu einem hohen Anteil nach individuellem Verbrauch abgerechnet wurden, während in Bern die Summe der Heizkosten aller Wohnungen eines Hauses entsprechend der Wohnungsgröße auf den einzelnen Haushalt umgelegt wurden.

Läßt sich eine Allmende-Klemme nicht auf die geschilderte Weise auflösen, müssen Individuen zum freiwilligen **Verzicht auf egoistische Ausnutzung gemeinsamer Ressourcen** bewegt werden. Hierfür sind folgende Voraussetzungen hilfreich[81]:

- Wissen um ökologische Zusammenhänge
- Vertrauen in das Verhalten der konkurrierenden Partner
- Dominanz von gemeinwohlorientierten Einstellungen und Werten bei den Beteiligten
- Verfügbarkeit geeigneter Verhaltensstrategien
- Verhaltensrückmeldungen über Wirksamkeit und Nutzen des Verhaltens
- Effektivität ressourcenschonender Maßnahmen
- Gerechte Verteilung der entstehenden Kosten auf alle Gruppenmitglieder
- Überwachbarkeit und Sanktionierbarkeit, wenn Regeln nicht eingehalten werden
- Verzicht auf Förderung von Partikularinteressen und Ausschluß von Mitnahmeeffekten.

Viele dieser Voraussetzungen sind jedoch mit zunehmender Gruppengröße immer weniger gegeben bzw. sicherzustellen (Schaible-Rapp 1993), nationale und internationale Umweltprobleme sind auf diese Weise kaum zu lösen. Die Überwindung der Allmende-Klemme und die Förderung kooperativen Verhaltens in großen Gruppen setzt daher

[80] Zur Kritik an sogenannten „rational-choice“-Modellen, zu denen das Konzept der Allmende-Klemme als Spezialfall der Kollektivgüterproblematik zu rechnen ist, siehe 5.5.1.

[81] Fietkau & Kessel 1981, Spada & Opwis 1985, Schaible-Rapp 1993.

Kommunikationsprozesse zwischen den Beteiligten bzw. Verhaltensregeln voraus, deren Planung, Durchführung und Überwachung in der Regel **Aufgabe der Politik** ist. Die Politik kommt dieser Aufgabe durch Einsatz rechtlicher und ökonomischer Instrumente in Teilbereichen nach. Sie vermag jedoch nur bedingt Verhalten zu fördern und zu sichern, bei dem es auf das Engagement der Beteiligten ankommt (Mayntz 1987), dem mächtige Interessen entgegenstehen (⇒ 5.3, 5.5) oder das international vereinbart und eingehalten werden muß. Auf internationale Abkommen dürfte sich erschwerend auswirken, daß sich kollektive Akteure, wie Staaten, meist weniger kooperativ verhalten wie einzelne Personen (Katzenstein 1995b, Schwinger & Kayser 1994).

Mosler (1994) setzt auf **Selbstorganisationsprozesse**, wie sie durch die Synergetik (vgl. Haken 1986) beschrieben werden. Eine zentrale Aussage der Synergetik ist, daß die Ordnungsmuster eines Systems (hier die kollektiven Verhaltensweisen einer Gesellschaft) die Ordungsmuster seiner Teilsysteme (hier die individuellen Verhaltensweisen) gleichermaßen bestimmen wie auch von diesen bestimmt werden: einerseits hält das System die einzelnen Teile zum bestehenden kollektiven Verhalten an, andererseits wird dieses durch das Verhalten der Elemente erst ermöglicht. Mosler überträgt dies auf die Struktur der Allmende-Klemme. Er sieht eine Voraussetzung für die Überwindung des Teufelskreises der sich selbst erfüllenden Prophezeiung, durch den sich die Individuen gegenseitig in ihrem umweltschädigenden Verhalten gefangen halten, darin, „daß die Individuen einen Übergang zu einem kollektiven, umweltgerechten Handeln miteinander vollziehen“ (ebd., S. 249).

Eine Möglichkeit hierzu besteht darin, daß sich Individuen öffentlich verpflichten, sich (in einem bestimmten Bereich) umweltgerecht zu verhalten und dies auch kontrollieren zu lassen (ebd.). Andere Personen sollen hierdurch motiviert werden, sich anzuschließen, bis sich schließlich als neuer Ordnungszustand des Gesellschaftssystems ein umweltverträglicher Lebensstil einstellt. Dabei muß sichergestellt werden, daß sich die Teilnehmer tatsächlich entsprechend der eingegangenen Verpflichtung verhalten. Daß Menschen sich an ihrer sozialen Umwelt orientieren (⇒ 4.3.4, 4.3.5) kommt diesem Ansatz entgegen, auch scheinen Selbstverpflichtungen langfristige Verhaltensänderungen bewirken zu können (Katzenstein 1995b). Die von Mosler (1994) bisher erarbeiteten Hinweise stellen zwar lediglich erste Ansätze dar, die einer weiteren Konkretisierung und empirischen Bestätigung noch bedürfen (ebd.), aber die bisherigen Instrumente im Umwelt- und Naturschutz (Ge- und Verbote, ökonomische Anreize, Bewußtseinsbildung) sinnvoll ergänzen könnten.

Dies zeigen Erfahrungen mit einer auf diese Weise unter dem Namen „Nordlicht-Kampagne“ durchgeführten Aktion zum Klimaschutz (Prose 1995). Dabei wurden Handzettel verbreitet, die relativ leicht umsetzbare Möglichkeiten zur Energieeinsparung aufzeigten. Auf einem Abschnitt des Handzettels erklären die angesprochenen Personen ihre Teilnahme und schicken diesen an die Initiatoren zurück. Diese informieren auf der Basis des Rücklaufs die Öffentlichkeit durch Pressemitteilungen über die Entwicklung der Kampagne. Dabei wird nicht nur über die Gesamtbeteiligung berichtet, sondern - und dies scheint wesentlich - über den Beteiligungsgrad in einzelnen Landkreisen, Städten, Stadtteilen oder Kommunen, so daß die Rückmeldung von den Teilnehmern auf ihren eigenes Verhalten bezogen werden kann. Die Pressemitteilungen signalisieren der Bevölkerung „‘Wir werden immer mehr’ und überzeugt weitere Menschen von der Chance, durch viele kleine Einzelbeiträge einen guten Klima-

schutzeffekt zu erzielen“ (ebd., S. 100). Durch die Kampagne konnte der Stromverbrauch der Haushalte in der Stadt Kiel immerhin um 3% verringert werden[82].

4.2.9 Soziale Rollen

Unter **sozialer Rolle** werden alle **Verhaltenserwartungen** verstanden, die an eine Person in einer sozialen Position gerichtet sind[83]. Rollen normieren „systematisch und überindividuell das Aufgabenverhalten in einem sozialen System“ (Henecka 1985, S. 80). Sie engen die Freiheit des Rollenträgers in mehr oder minder starkem Maße auf die jeweils mit der Aufgabe verbundenen Leistungen hin ein und wirken dadurch systemstabilisierend. Rollenverhalten ist somit ein **von Einstellungen und Werten des Individuums weitgehend unabhängiges, typisiertes Verhalten**.

Rollenverhalten ist für gewöhnlich stabil, da es durch die Vermittlung einer rollenzugehörigen Statussicherheit sowie die Möglichkeit sozialer Sanktionen gesichert, meist als selbstverständlich hingenommen und durch das Verhalten der Rollenträger und ihrer Rollenpartner fortlaufend bestätigt wird. Die Rollenträger prüfen nicht ständig, ob die rollenbezogenen Erwartungen beim Gegenüber tatsächlich (noch) vorhanden sind. Vielmehr gehen sie aktiv davon aus, daß andere Personen bestimmte Erwartungen an ihre Rolle stellen - sie haben „**Erwartungserwartungen**“ (Luhmann, zit. bei Waschkuhn 1987, S. 99). Da sich diese in Hinblick auf aktive Gestaltungsmöglichkeiten der Rolle häufig im Rahmen relativ gesicherter Grenzen bewegen, Handlungsspielräume nicht ausgetestet werden und ein entsprechend „konservatives“ Rollenverhalten durch die Rollenpartner nicht korrigiert wird, werden Erwartungserwartungen zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung. Eine Veränderung von Rollenverhalten setzt daher voraus, die eigenen Rollenerwartungen mit jenen der Rollenpartner abzuklären - was einen erheblichen Kommunikationsaufwand erfordert.

In Organisationen läßt sich üblicherweise ein als „**Rollenumarmung**“ bezeichneter Prozeß beobachten, in dessen Verlauf sich die rollenrelevanten „Mitbringsel“ des Rollenträgers, wie Aufgabenverständnis oder Umweltbewußtsein, auf das in der Rollenerwartung der Organisation zum Ausdruck kommende „Soll“ zubewegen. Dies ist unter anderem in der öffentlichen Verwaltung (Hesse & Ellwein 1992) und in Parlamenten (Pilz & Ortwein 1995) der Fall. Eine Untersuchung über den Stellenwert von Umweltbewußtsein bei Führungskräften und Führungsnachwuchs in Wirtschaftsunternehmen (Rosenstiel 1992) zeigt ebenfalls deutliche Tendenzen zu Rollenumarmungen auf. Karriereorientierte Nachwuchskräfte mit guten Aufstiegschancen messen Umweltschutzbelangen bereits vor dem Eintritt in ein Unternehmen nur geringe Bedeutung bei und kommen kaum mit ökonomischen Unternehmenszielen in Konflikt. Nachwuchskräfte mit „alternativer“ Werthaltung gehen davon aus, daß diese in bestimmten Unternehmen keine Entsprechung findet, so daß sie eine Mitarbeit dort erst gar nicht suchen oder „der Eintritt in das Unternehmen ... meist von einer resignativen Bereitschaft zur Anpassung begleitet ist“ (ebd., S. 34). Die Wahrscheinlichkeit, daß Umwelt- und Naturschutz künftig einen verhaltenswirksamen Stellenwert in den Führungsetagen der Wirtschaft einnehmen, der nicht durch externen Druck erzwungen wird, wird von Rosenstiel daher skeptisch beurteilt. Allerdings zeigt sich im Dialog von Umweltverbänden und Wirtschaft auch, daß viele jüngere Manager Umweltschutz nicht nur als PR-Strategie,

[82] Allerdings teilt Prose (1995) nicht mit, innerhalb welchen Zeitraums dieser Effekt erzielt werden konnte und ob andere Faktoren für den Rückgang des Energieverbrauchs ausgeschlossen werden können.

[83] Griese 1989, Henecka 1985, Miebach 1991.

sondern als Teil der Unternehmensphilosophie betrachten und entsprechende Veränderungen teilweise auch gegen erheblichen innerbetrieblichen Widerstand durchsetzen – wenngleich die Fragen von Kosten und Nutzen stets die entscheidende bleibt (Brand et al. 1997).

Rollen bleiben also **innerhalb bestimmter Grenzen offen für Handlungsalternativen**: Weder sind soziale Systeme in der Lage, individuelles Verhalten bis ins Detail vorzuschreiben (Ulrich 1994) noch sind alle Rollenerwartungen von gleicher Verbindlichkeit. Manche Rollen erfordern hohe individuelle Leistungen, bei denen zwangsläufig Handlungsspielräume bestehen bleiben. „Je größer die geforderten Ich-Leistungen und je geringer die erforderliche Identifikation bei einer Rolle ist, desto leichter kann der Rollenspieler über seine Rolle verfügen, sich von ihr lösen, oder auch sie abwandeln und ausgestalten“ (Henecka 1985, S. 100). Daneben sind die Möglichkeiten zur Rollenausgestaltung von der Persönlichkeit und vom sozialen Status des Rollenträgers, von externer Unterstützung für abweichendes Rollenverhalten, von Sanktionsmöglichkeiten bei Rollenabweichungen sowie von der Art des jeweiligen sozialen Systems abhängig. Konflikte zwischen mehreren sozialen Rollen einer Person bzw. zwischen sozialer Rolle und rollenexternen Anforderungen und Überzeugungen werden meist „zugunsten der stärker sanktionierenden Bezugspersonen oder -gruppen entschieden, zumal wenn von ihnen die (beispielsweise berufliche) Existenzsicherung oder Karriere abhängt“ (Henecka 1985, S. 87); Rollenexterne Überzeugungen werden hier meist nur zusätzlich, aber nicht primär wirksam. Rollenabwandlungen, die zentrale Normen und Zielsetzungen eines Handlungskollektivs und somit indirekt dessen Bestehen auch nur annähernd in Frage stellen, haben keine Chancen, sich durchzusetzen (⇒ 5.4.1). Auch umweltbewußte jüngere Manager können freiwillige innerbetriebliche Umweltschutzmaßnahmen letztlich nicht durchsetzen, falls diese zu erheblichen ökonomischen Einbußen führen.

Die Grenzen, denen das Handeln von Personen in sozialen Rollen unterliegt, tragen somit dazu bei, daß Umweltbewußtsein nicht in entsprechendes Handeln umgesetzt werden kann; strukturelle Vorgaben und Zielsetzungen des jeweiligen sozialen Systems bzw. der Rollenpartner stehen dem entgegen (vgl. Möller 1993). Dadurch werden Anforderungen von Umwelt- und Naturschutz sinnlos, wenn sie über die in der jeweiligen Rolle belassenen Handlungsspielräume des angesprochenen Individuums hinausgehen. In Naturschutzstrategien erfordert dies die **Berücksichtigung der aus sozialen Rollen resultierenden Handlungserfordernisse und -beschränkungen der Adressaten**.

Der Erfolg vieler Naturschutzmaßnahmen auf kommunaler Ebene hängt stark davon ab, ob und wie Einzelpersonen, vor allem in der Verwaltung, **bestehende Handlungsspielräume nutzen[84].** „Waren die Initiatoren Bedienstete in der Verwaltung, rührte ihr Engagement mehr von ihren privaten Interessen und Ansichten her als von ihrer Behörde“ (Luz 1994, S. 97). Sie konnten dieses privat begründete Engagement jedoch im Rahmen der von der sozialen Rolle belassenen Spielräume in das Handeln der Verwaltung einbringen und deren Entscheidungen entsprechend beeinflussen.

Die folgenden Beispiele zeigen, daß es zur **Nutzung bestehender Handlungs- und Veränderungsmöglichkeiten** im Rahmen sozialer Rollen besonders bedeutsam ist, **Erwartungen unterschiedlicher Personen an eigenes und fremdes Rollenverhalten hinsichtlich bestehender Übereinstimmungen und Differenzen zu überprüfen**. Sowohl eine zu enge, als auch eine zu weite Auslegung von Verhaltensspielräumen erschwert die Umsetzung von

[84] ANL 1995, 1996b, Brandl & Ammer 1996, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Wehner 1996.

Umwelt- und Naturschutzzielen. Das Bewußtsein dieser Ambivalenz kommt in der Aussage eines Landwirtes zur Umsetzung eines Landschaftsplanes zum Ausdruck (zit. bei Luz 1994, S. 149): „Das Thema hat total eingeschlagen, alle reden darüber und tasten sich gegenseitig ab“. Das „Abtasten“ weist einerseits auf die Schwierigkeit hin, bestehendes Rollenverhalten (als Landwirt) zu verlassen, andererseits auf die Möglichkeit, Erwartungserwartungen zu hinterfragen, d.h. zu prüfen, ob die Erwartungen an die eigene Rolle von dritter Seite überhaupt bestehen und ob nicht auch andere Landwirte gegenseitige Rollenerwartungen revidieren möchten.

Das eher vorsichtige Austesten von Handlungsspielräumen, die Orientierung an anderen Personen sowie die Sorge, Rollenerwartungen zu verletzen, ist nicht unberechtigt. In ländlich geprägten Gegenden gelten nach wie vor soziale Normen und Rollenerwartungen, die durch informelle Kontrolle abgesichert werden und von denen vielfach nicht ohne scharfe soziale Mißbilligung abgewichen werden kann (Görlitz et al. 1994). Auf Probleme und Konsequenzen, die bei einer **zu weiten Auslegung rollenbedingter Handlungsspielräume** in Kauf genommen werden müssen, weist die Aussage eines als Gemeinderat tätigen Landwirtes hin (zit. bei Luz 1994, S. 98):

> „Der Bürgermeister hat damit (mit der Unterstützung landschaftsplanerischer Maßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen, Anm. S.H.) angefangen und brachte es in den Gemeinderat und stellte Zuschüsse in Aussicht. Ich habe dafür gestimmt und habe von der Landwirtschaft schwer Prügel gekriegt“.

Eine **zu enge Auslegung eigener rollenbedingter Handlungsspielräume** fällt in den Fallbeispielen vor allem bei Personen und Institutionen auf, die als Interessensvertreter fungieren (Gemeinderäte, Landwirtschaftsvertreter in Arbeitskreisen, Bauernobmänner, Bauernverband, Ämter für Landwirtschaft)[85]. Die vertretenen Landwirte reagierten hingegen häufig wesentlich offener, interessierter und kooperativer auf Vorschläge von Naturschutzvertretern. Daneben zeigen sich aber auch Landwirte ohne Vertreterfunktion vor Berufskollegen gegenüber Naturschutzbelangen wesentlich ablehnender als in Einzelgesprächen[86].

Folgende Erklärungen für diese Diskrepanz bieten sich an: Landwirte mit Vertretungsfunktion und Gemeinderäte müssen Entscheidungen, von denen Landwirte unmittelbar betroffen sind, an diese rückbinden und bleiben daher tendenziell „auf der sicheren Seite“[87]. Landwirte gehen - aufgrund des vielfach gespannten Verhältnisses zwischen Landwirtschaft und Naturschutz nicht unberechtigt - davon aus, eine negative Haltung gegenüber Akteuren und Zielen des Naturschutzes gehöre zu ihrer Rolle und würde von anderen Landwirten erwartet - auch wenn sie selbst anderer Auffassung sind. Diese Vermutung wird von einer Äußerung der Umweltbeauftragten einer Gemeinde (zit. bei Böttcher & Hürter 1995, S. 84) gestützt:

> „In Elze gab’s richtig Zoff, verursacht ... von dem Landvolkvorsitzenden, der eigentlich ganz vernünftig ist und auch im ‘Arbeitskreis Grundwasserschonende Landwirtschaft’ mitmacht. Aber er meinte, in seiner Eigenschaft als Landvolkvorsitzender die Interessen der Landwirte auf diese Weise wahrnehmen zu müssen“.

---

85 Böttcher & Hürter 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994.

86 Böttcher & Hürter 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Pröbstl & Frank-Krieger 1996b.

87 Dies gilt für jegliche Vertretung von Interessen kollektiver Akteure (siehe 5.4.3) und entspricht den unter 4.2.8 erwähnten Befunden, denen zufolge sich Gruppen meist weniger kooperativ verhalten als Einzelpersonen (Katzenstein 1995, Schwinger & Kayser 1987) .

Da (zumindest teilweise falsche) Erwartungserwartungen und daraus resultierende rollenbedingte Verhaltensweisen meist nicht hinterfragt werden, besteht von allen Seiten eine **Tendenz zur Unterschätzung der Bereitschaft zur Beteiligung an Naturschutzmaßnahmen**: „In der Frage nach der Einstellung der Landwirte zum Umweltschutz unterschieden sich die Gemeinderäte deutlich von den Landwirten. Während 7 Gemeinderäte von durchwegs negativen Einstellungen wie Verbitterung und Mißtrauen berichteten, stellten sich die betroffenen Landwirte selbst viel gemäßigter und aufgeschlossener dar“ (Luz 1994, S. 166f.). Bei der Umsetzung einer Biotopvernetzungsplanung stellte sich heraus, daß ablehnende Äußerungen eines Landwirtes, auf die sich das Vorgehen bzw. die Resignation von Landschaftsplaner und Kommune unter anderem gründeten, keineswegs repräsentativ für alle Landwirte waren (ebd.). Es ist daher nötig, **Standpunkte**, die eine Person in einer sozialen Rolle in der Öffentlichkeit oder in Vertreterfunktion einnimmt, durch Einzelkontakte hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit der „privaten“ Meinung der Person sowie hinsichtlich ihrer Repräsentativität für die gesamte Zielgruppe zu **überprüfen**.

Wie wichtig **stetiges Austesten rollenbedingter Handlungsspielräume**, insbesondere bei einem Wechsel des Rollenpartners, ist, zeigt ein Fall aus der eigenen beruflichen Praxis. Während der Bearbeitung eines Landschaftspflegerischen Begleitplanes (LBP) durch ein Landschaftsplanungsbüro im Auftrag einer Straßenbaubehörde wechselte dort die Zuständigkeit zwischen den Naturschutzabteilungen verschiedener Dienststellen. Die zunächst zuständige Dienststelle war stets bemüht gewesen, die Auswirkungen des Projektes herunterzuspielen, um Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen möglichst gering zu halten. Sie machte dies durch massive Anforderungen an textliche Änderungen und das Bilanzierungsverfahren deutlich und verweigerte sich gegenteiligen Argumenten des Büros. Nach dem Wechsel der Zuständigkeit ging das Büro vom Fortbestand des niedrigen Anspruchsniveaus des Auftraggebers aus und legte einen entsprechenden Entwurf des LBPs vor. Die Mitarbeiter der nun zuständigen Abteilung verstanden sich aber selbst als Vertreter von Naturschutzbelangen und waren erstaunt über die mangelnde Ausschöpfung bestehender Kompensationsmöglichkeiten und brachten selbst Verbesserungsvorschläge ein. Das Büro hatte die Erwartungen der ersten Dienststelle an seine Rolle als Erwartungserwartung auf die zweite Dienststelle übertragen. Das daraus resultierende Rollenverhalten wurde erst durch deren Reaktion in Frage gestellt, worauf Naturschutzbelange wieder offensiver vertreten wurden. Dennoch bleiben Grenzen gegeben: Mit einer prinzipiellen und behördenintern vertretenen Infragestellung der Straßenbaumaßnahme oder favorisierter Trassen wären auch die Mitarbeiter der zweiten Dienststelle deutlich „aus der Rolle gefallen“ und hätten sich nicht durchsetzen können. Ihre rollenexternen Ansichten werden in diesem Fall hinter die Rollenerwartungen zurücktreten, die mit ihrer Position als Bedienstete einer Straßenbaubehörde verbunden sind.

4.2.10 Funktionale versus intentionale Erziehung

Lernen beruht sowohl auf funktionaler als auch auf intentionaler Erziehung (Brettschneider 1990). **Funktionale Erziehung** ist „die Summe aller jener Veränderungen in den Verhaltensdispositionen ..., die, ohne erkennbare Absicht, von Familie ...., Milieu, Arbeitsbedingungen, Kommunikationsmitteln u.a. ausgehen“ (Geißler 1970, zit. bei Brettschneider 1990, S. 10). Sie umfaßt also alle Gegebenheiten, die durch ihre bloße Existenz erzieherischen Einfluß ausüben. **Intentionale Erziehung** ist Erziehung, bei der „ein Erzieher mit deutlicher Erziehungsabsicht Veränderungen plant“ (Brettschneider 1990, S. 14). **Die Verhaltenswirk-**

samkeit funktionaler Erziehung ist höher als die intentionaler Erziehung. Die erste bewährt sich an der alltäglichen, von Gewohnheiten geprägten Erfahrung, während die zweite vor allem rational vermittelt ist und nicht zwingend und umfassend in die tägliche Praxis eingebunden ist. Menschen verhalten sich aber in erster Linie so, wie Strukturen es vorgeben und sind für intentionale Lernprozesse vor allem offen, wenn diese den Alltag erleichtern oder zumindest nicht wesentlich erschweren (Katzenstein 1995b).

Die Vermittlung umweltgerechter Normen und Einstellungen und Versuche, umweltgerechte Lernprozesse sowie Verhaltensänderungen in Gang zu setzen, basieren vornehmlich auf intentionaler Erziehung. Diese kann aber „nur einen kleinen Ausschnitt ... menschlichen Denkens, Fühlens und Verhaltens“ beeinflussen (Brettschneider 1990, S.13) und „bewirkt dauerhaft nur Änderungen im Verhalten, wenn dieses Verhalten durch die umgebenden Lebens- und Arbeitsverhältnisse erfahrbar verstärkt, gefördert und damit verfestigt wird“ (ebd., S. 16). Diese Verhältnisse und die dadurch geweckten Bedürfnisse, die quasi als „heimliche Erzieher“ wirken, stehen dem intentionalen Erziehungsziel „umweltgerechtes Verhalten“ derzeit häufig entgegen: „Die alltagspraktische Vermittlung von Kenntnissen der natürlichen Faktoren und Prozesse im eigenen nahen Lebensraum, das konkrete Einüben eines schonenden Umgangs mit natürlichen Ressourcen und die Tradierung entsprechender Werte sind unter den Bedingungen materiellen Wohlstandes und zunehmend urbaner Lebensweisen marginal“ (Gessner & Kaufmann-Hayoz 1995, S. 21, vgl. Gessner 1996). Widersprüche zwischen postulierten umweltgerechten und faktisch verfolgten umweltschädigenden Zielen sind die Folge, ohne daß dies bewußt sein muß. Sollen umweltgerechte Verhaltensweisen vermittelt, umgesetzt und beibehalten werden, ist daher zu prüfen, inwieweit das intentionale Erziehungsziel durch die bestehenden Lebensbedingungen unterstützt oder behindert wird, und wie mit auftretenden Widersprüchen umgegangen werden kann (Brettschneider 1990).

Zur Veranschaulichung: ein Kind, das mit Geschenken überhäuft wird und für das ein Zweitauto und die neuesten Moden, die jährliche Fernreise sowie der „Kurztrip übers Wochenende nach London“ zum Alltag gehören, wird hiervon wesentlich stärker in seinen (unbewußten) Werthaltungen und Verhaltensweisen geprägt werden, als durch verbale Anforderungen an umweltgerechtes Verhalten, das häufig in Alibibereichen verbleibt (Diekmann & Preisendöfer 1994). Das Kind wird die, durch funktionale Erziehung ausgebildeten Ansprüche als selbstverständlich empfinden und hierdurch stärker zu umweltschädigendem als zu umweltschonendem Verhalten angehalten. Dies dürfte gerade bei Kindern der gehobenen Mittelschicht der Fall sein. Deren Angehörige verstehen sich zwar häufig als besonders umweltbewußt, tragen aber durch ihren Lebensstil erheblich zu Umweltbelastungen bei und geben diesen an ihre Kinder weiter (vgl. Rönsch 1987).

Die im Rahmen der Sozialisation eines Kindes erlernten Wertvorstellungen, Normen und Verhaltensweisen sind von besonderer Bedeutung, da Normen, die früh an ein Individuum herangetragen werden, leicht internalisiert werden (Lamnek 1989). Später erworbene Einstellungen und Verhaltensmuster erlangen oftmals nicht die Selbstverständlichkeit, wie jene, die im Kindheits- und Jugendalter erworben wurden (Kösters 1993). Erlernte Verhaltensweisen können zwar wieder verlernt werden, wenn sie nicht mehr bekräftigt werden (Kruse 1997a), jedoch sind Änderungen um so schwieriger, je stärker das betreffende Verhalten zuvor habitualisiert und bekräftigt wurde (Gronemeyer 1976, Spada 1990).

Daher scheint die Hoffnung, daß die Generation der Kinder aufgrund bestehender und auszubauender Maßnahmen der Umwelterziehung den gesellschaftlichen Wandel zu einem um-

weltverträglicheren Lebensstil herbeiführen könnte (Verbeek 1990), zwar einerseits als berechtigt. Nach Schur (1990, S. 313) sind jüngere Landwirte aufgrund der starken Verankerung von Umweltschutzinhalten in der Berufsausbildung in Hinblick auf umweltschonende Landbewirtschaftung „mit einer ökonomisch-ökologischen Argumentation ansprechbar". Andererseits finden sich gegenteilige Befunde, so daß diese Hoffnung insgesamt mit Vorsicht zu betrachten ist - sie gründet vornehmlich auf intentionaler Erziehung und mißt den Wirkungen gegenteiliger funktionaler Erziehungsinhalte zu wenig Gewicht bei. Kinder werden ja von Erwachsenen erzogen, die die zu überwindenden umweltschädigenden Einstellungen und Verhaltensweisen noch in sich tragen (Kösters 1993). Dem entspricht, daß viele in der Umweltbildung tätige Personen die Effizienz bisheriger Umweltbildungsmaßnahmen sehr kritisch einschätzen und dies unter anderem auf den mangelnden Bezug der Bildungsinhalte zum sozialen Kontext sowie zu gegebenen Verhaltensangeboten und -anreizen zurückführen (Poferl et al. 1997,⇒ 4.3.10).

Sieht man die Bedeutung funktionaler Erziehung im Zusammenhang mit der Theorie der Rollenumarmung in sozialen Positionen sowie dem im Alltag zu beobachtenden Phänomen, daß Menschen dazu neigen, sich mit ihrer Arbeit und den damit verbundenen Aufgabenstellungen und Sichtweisen zu identifizieren, lassen sich Überlegungen zur Förderung und Stabilisierung umweltgerechter Verhaltensweisen anstellen. Diese könnten durch die Teilnahme an längerfristigen, konkreten Aufgaben und Projekten im Bereich von Umwelt- und Naturschutz möglicherweise psychisch stärker verankert und gegenüber konkurrierenden Einflüssen „resistenter" werden, als dies durch andere, bisher bestehende Möglichkeiten der Fall ist[88].

4.2.11 Infrastrukturelle Verhaltensbedingungen

Wie sich Menschen in einer gegebenen Situation verhalten, hängt neben psychischen und sozialen Faktoren von den strukturellen Gegebenheiten der Situation selbst ab: „Denn die physisch-materielle und symbolische Beschaffenheit der Umgebung, in der sich das Alltagshandeln von Menschen vollzieht, bestimmt zu einem großen Teil, welche Handlungsweisen möglich sind, begünstigt oder gehemmt werden, und damit auch, welche ökologischen Nebenfolgen mit diesem Handeln verbunden sind" (Kaufmann-Hayoz et al. 1996, S. 1). Handlungsleitende Strukturen sind häufig so beschaffen, daß umweltschädigendes Verhalten erleichtert, umweltgerechtes Verhalten erschwert oder ausgeschlossen wird (Gessner 1996). Daraus resultierende **Verhaltensrestriktionen** liefern **viele gute Gründe für umweltschädigendes Verhalten**.

Gessner (1996) unterscheidet mehrere Typen von Restriktionen umweltgerechten Verhaltens, die häufig kombiniert wirksam werden. In Hinblick auf Naturschutzziele sind vor allem folgende strukturelle Gegebenheiten negativ zu bewerten:

- **Mangel an funktionaler Mengenoptimierung**: Die Konstruktion von Alltagsgegenständen wie Duschen oder Elektrogeräten erschwert oder verhindert eine verbrauchsmindernde Einstellung, so daß mehr Wasser und Energie als nötig verbraucht werden.
- Der **Mangel an umweltgerechten Infrastrukturen** verhindert die Ausführung umweltgerechter Handlungen. So werden Lebensmittel aus ökologischem Landbau von großen Handelsketten häufig noch nicht angeboten.

[88] Das Thema Umweltpädagogik bzw. Umwelterziehung kann im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter vertieft werden.

- **Infrastrukturelle Lenkungstrends**, wie zunehmende Konzentrationsprozesse im Handel mit Bedarfsgütern sowie die Verlagerung der Verkaufsstätten in Innenstädte oder auf die „grüne Wiese“ mit der Notwendigkeit entsprechender Verkehrsanbindungen, fördern den Flächenverbrauch und steigern das Verkehrsaufkommen.
- Verbesserungen in einem Bereich führen zu Verschlechterungen in anderen Bereichen, so daß es zu einer **Kompensation der Auswirkungen umweltgerechter Handlungen** kommt (ebd.). So führt die Extensivierung von Grenzertragsstandorten in der Landwirtschaft häufig dazu, daß hierbei eingesparte Betriebsmittel zur Intensivierung ertragreicherer Flächen benutzt werden, wo sich infolgedessen die Belastung von Boden und Wasser erhöht (vgl. Oppermann et al. 1997, Ziche & Wörl 1992).
- In der Landwirtschaft sind starke **externe Handlungszwänge** durch die Agrarpolitik der EU sowie die Konkurrenzsituation zwischen Landwirten in den Mitgliedsstaaten gegeben. Daneben verfügen vorgelagerte Industrien (Düngemittel, Pestizide) über Möglichkeiten, das Verhalten der Landwirte zu beeinflussen. Jedoch werden solche Abhängigkeiten von Landwirten - wie von anderen Menschen auch - häufig dazu genutzt, von eigenen Verantwortlichkeiten innerhalb verbleibender Entscheidungsspielräume abzulenken (vgl. Bill 1990, Pongratz 1992).

Was für umweltgerechtes Verhalten gilt, gilt aber ebenso für umweltschädigendes: stehen Handlungsangebote und -anreize nicht zur Verfügung oder unterliegen sie starken Restriktionen, wird umweltschädigendes Verhalten nicht oder in geringerem Maße auftreten.

4.2.12 „Zentrik“ von Emotion, Kognition und prosozialem Verhalten: Nähe, Betroffenheit, Erfahrbarkeit

Von vielen Autoren wird das Ausmaß der **sozialen, zeitlichen und räumlichen Distanz** zu Ereignissen bzw. zu Personen als wichtige Bedingung für darauf bezogenes Verhalten genannt[89]. Im Falle umweltgerechten Verhaltens kann dieses Verhalten als **altruistisch** bzw. **prosozial** bezeichnet werden[90].

Soziale Nähe bzw. Distanz spielen insbesondere im Rahmen humanbiologischer Theorien über altruistisches Verhalten eine Rolle. Diese Theorien betrachten Altruismus als Sonderform des Egoismus[91], wobei sie zwischen strengem und reziprokem Altruismus unterscheiden. Das Konzept des **strengen Altruismus** beruht auf der (besonders für Menschen sehr umstrittenen) Annahme, daß dem Selektionsvorteil der Gene ausschlaggebende Bedeutung für das Verhalten von Lebewesen zukommt. Da nah miteinander verwandte Individuen einen hohen Anteil gemeinsamer Gene haben, wird altruistisches Verhalten um so wahrscheinlicher, je näher die Individuen miteinander verwandt sind[92]. Bei Menschen wird die Bedeutung des Verwandtschftsgrades für prosoziales Verhalten allerdings von einer Vielzahl weiterer Variablen überlagert[93]. **Reziproker Altruismus** findet sich bei nicht miteinander verwandten Individuen, die in mehr oder minder dauerndem Kontakt

---

89 Dörner 1989, Eibl-Eibesfeldt 1988, Kösters 1993, Kruse 1996, 1997a, 1997b, Markl 1991, Strey 1989.

90 Vgl. Fietkau 1984, Hopper & Nielsen 1991, Kruse 1997a.

91 Vgl. Dawkins 1978, Markl 1991, Wilson 1980, Wuketits 1990, Zimmer 1979. Auch hier beziehen sich die Aussagen der Soziobiologie zunächst nicht explizit auf den Menschen, sondern auf die Tierwelt, welche sodann (mehr oder minder vorsichtig) auf den Menschen übertragen werden. Vgl. 4.2.2.

92 Allman 1996, Herbig 1988, Markl 1991.

93 Vgl. Zimmer 1979 und die weiteren Ausführungen in diesem Abschnitt.

zueinander stehen und beruht auf der Erwartung zukünftiger Gegenleistungen für eine Hilfeleistung (Reziprozität der Hilfeleistung). Ein hilfeleistendes Individuum kann davon ausgehen, später selbst auf Hilfe angewiesen zu sein und diese zu erhalten. Daher nimmt es die Kosten aktuellen Hilfeverhaltens für einen zukünftigen Nutzen in Kauf[94].

Da sich reziproker Altruismus in den face-to-face-Gruppen der Jäger-und-Sammler-Gemeinschaften entwickelt hat, die aus etwa 25 bis 50 Personen bestanden, kann davon ausgegangen werden, daß die individuelle Fähigkeit, mit einer größeren Anzahl von Menschen komplexe kooperative Beziehungen aufzubauen und emotionale Bindungen einzugehen, begrenzt ist (Allman 1996, Eibl-Eibesfeldt 1984). Dies gilt auch aufgrund von Kapazitätsgrenzen: „Die uns möglichen Aufwände an Zeit, Gedächtnis und Gefühl lassen keine zu große [Gruppe] zu, wenn wir persönlich anleiten, verstehen und schützen möchten, angeleitet, verstanden und beschützt sein wollen“ (Riedl 1976, S. 267f., vgl. Eibl-Eibesfeldt 1988).

Hilfsbereitschaft und Gefühle wie Liebe und Empathie werden daher vor allem in der Beziehung zu wenigen, einer Person nahestehenden Menschen verhaltensrelevant. Mit zunehmender sozialer Distanz nehmen prosoziale Verhaltensweisen nach Häufigkeit und Intensität ab. Aus diesem Grund können Konzepte zur Behebung der Umweltkrise, die eine emotionale Verbundenheit mit allem (menschlichem und nichtmenschlichem) Leben fordern oder voraussetzen und daraus Handlungsmaximen ableiten, nicht tragfähig sein.

Der **räumliche Aspekt des Verhaltens** entsteht bei Menschen unter anderem aus emotionaler Verbundenheit zu einem bestimmten, als Heimat bezeichneten, Gebiet sowie aus der unmittelbaren Betroffenheit von Ereignissen im räumlichen Nahbereich. Daher werden Personen vor allem auf Ereignisse reagieren, die ihr räumliches Umfeld betreffen. In ähnlicher Weise ist Verhalten **in zeitlicher Hinsicht** eher an kurzen als an langen Fristen orientiert. Bei Entscheidungen neigen Menschen dazu, Alternativen mit kurzfristigem Nutzen langfristigen Alternativen vorzuziehen, selbst wenn der kurzfristige Vorteil langfristig erhebliche Risiken in sich birgt[95]. Was man jetzt und damit sicher haben kann, wird häufig höher bewertet als der zwar größere, aber nicht sichere zukünftige Vorteil. Dies ist nicht per se unklug, vielmehr könnten darin evolutionäre Anforderungen sowie „die gesunde Skepsis langer Menschheitserfahrung“ (Markl 1991, S. 232) zum Ausdruck kommen.

Der unmittelbare Kontakt vieler Menschen zu den Auswirkungen ihres täglichen Verhaltens auf die natürliche Umwelt wird durch kulturelle und technische **Zwischenwelten** (Strey 1989) erschwert oder verhindert. Diese Zwischenwelten beruhen auf gesellschaftlicher Arbeitsteilung und der Abkehr von der Subsistenzwirtschaft. So übernahmen immer weniger Landwirte die Vermittlung von Nahrungsbeziehungen für immer größer werdende Teile der Bevölkerung, die hierdurch die Beziehung zu den biologischen Grundlagen ihrer Existenz verloren (Haber 1991). Auch ist kaum sichtbar, welche Mengen an Energie für Heizung und technische Geräte oder für Nahrungsmittel, die durch intensive Landwirtschaft erzeugt und über weite Distanzen transportiert wurden, nötig sind, oder was mit Abfall und Abwasser geschieht. Bereits Geräte, die den räumlichen Abstand zwischen Menschen und ihrer natürlichen Umwelt nur relativ geringfügig verändern, können als Zwischenwelten wirken. Dies zeigt die Aussage eines Landwirtes, der meinte, dadurch, daß der Bauer nur noch auf dem

[94] Barash 1980, Dawkins 1979, Meyer 1982, Wilson 1980, Wuketits 1990, Zimmer 1979.
[95] Allman 1996, Dörner 1989, Kruse 1997a, Markl 1991, Strey 1989.

Traktor sitze, verliere er an Gespür für den Boden und dessen Beschaffenheit (Pongratz 1992).

Viele Autoren kommen daher zum Schluß, daß sich Menschen vor allem dann umweltgerecht verhalten, wenn negative Folgen umweltschädigenden Verhaltens für sie selbst und ihnen nahestehende Menschen im räumlichen Nahbereich und in unmittelbarer Zukunft zu befürchten sind. Globale und in die Zukunft reichende negative Auswirkungen menschlichen Verhaltens auf die natürliche Umwelt seien zwar rational erfaßbar, „aber wir erleben ... [sie] nicht, und darin liegt ein Problem“ (Eibl-Eibesfeldt 1988, S. 44). Kösters (1993, S. 33) spricht von einer **Zentrik des Empfindens, Denkens und Verhaltens**, die auch in umweltrelevantem Verhalten zum Ausdruck kommt und „in deren Mittelpunkt das Ich mit seinen Angehörigen, das Jetzt und das Hier stehen“.

Empirisch wird dies beispielsweise daran deutlich, daß sich viele Menschen gegen Bauvorhaben nur dann engagieren, wenn diese in unmittelbarer räumlicher Nähe durchgeführt werden, die Planung bereits sehr weit fortgeschritten ist und ihre Verwirklichung somit auch zeitlich näher rückt. Erfahrungen in der landwirtschaftlichen Düngeberatung zeigen, daß sich eine Reduzierung der Düngergaben zur Verringerung der Nitratbelastung des Grundwassers leichter erreichen läßt, wenn ein direkter Bezug der Belastung zur lokalen Situation und zum Hof des Landwirts hergestellt wird (Schur 1990).

Jedoch **schließen hohe räumliche, zeitliche und soziale Distanzen zu Ereignissen bzw. Personen hierauf bezogene Handlungen nicht aus**, während **die Nähe von Ereignissen nicht zwangsläufig zu entsprechenden Handlungen führt**. Dies zeigt sich im Engagement vieler Menschen bei Amnesty International, in Dritte-Welt-Initiativen und Umweltverbänden, bei Bemühungen zum Schutz des tropischen Regenwaldes oder zur Rettung von Walen. Umgekehrt sind im - von einer Berufskollegin berichteten - Fall einer bayerischen Kleinstadt die ortsansässigen Landwirte trotz der Nähe zum eigenen Hof nicht bereit, Düngergaben zu reduzieren, obwohl das Leitungswasser aufgrund von Überdüngung derart mit Nitrat und Bakterien belastet ist, daß vor seinem Genuß als Trinkwasser gewarnt wird. Erhebliche Umweltbelastungen in den 1950er und 1960er Jahren, durch die viele Menschen zu Schaden oder gar zu Tode kamen, verursachten ebenfalls keine wesentlichen gesellschaftlichen oder politischen Reaktionen (Mauritz 1995). Von den 1950er bis in die 1970er Jahre war die Atemluft in der Bundesrepublik zum Teil extrem hoch belastet, ohne daß ein einziges mal Smogalarm ausgelöst wurde, während in den 1980er Jahren, nachdem die Schadstoffbelastung zurückgegangen war, vermehrt Smogalarm gegeben wurde (von Prittwitz 1990). Objektive Smogstärke und -häufigkeit sowie deren gesellschaftliche und politische Wahrnehmung entwickelten sich gegenläufig zueinander.

Objektive und subjektive Betroffenheit[96] durch Umweltbelastungen müssen sich also nicht entsprechen; selbst dann nicht, wenn Personen durch unmittelbar wahrnehmbare, raum-

[96] Unter objektiver Betroffenheit soll die Einwirkung äußerer Ereignisse auf eine Person verstanden werden. Unter subjektiver Betroffenheit sind die auf diese Einwirkung bezogenen Kognitionen und Emotionen zu verstehen. Wenngleich Umwelt- und Naturschutz objektive individuelle und gesellschaftliche Betroffenheiten durch Umweltschäden voraussetzen und der Begriff hieraus seinen Wert für die Praxis bezieht, stellt sich die Frage, durch welche Kritierien „objektive Betroffenheit“ bestimmt werden kann, wer diese Kriterien festlegt und wie valide sie sind. Wenngleich in vielen Fällen eine relativ große und gut begründete Übereinstimmung hierüber herzustellen sein wird, ist „objektive Betroffenheit“ kein „objektiver“ Tatbestand, sondern beruht auf (inter-)subjektiven Urteilsfindungen und Wertsetzungen, die potentiell den unter 4.2.5 genannten Fehlerquellen unterliegen. Wenn Umwelt- und Naturschützer daher eine objektive Betroffenheit durch Umweltveränderungen

zeitlich nahe Ereignisse objektiv betroffen sind. Der Zusammenhang von objektiver und subjektiver Betroffenheit ist bisher nicht eindeutig geklärt, empirische Befunde sind widersprüchlich (Katzenstein 1995a)[97]. Sicher scheint, daß subjektive Betroffenheit nicht ausschließlich von der eigenen Erfahrung objektiver Umweltbelastungen abhängt[98] und somit auch nicht allein von unmittelbarer Wahrnehmbarkeit und raum-zeitlicher Nähe. Hier üben auch **Wahrnehmungen, Informationen und Wissensinhalte, die durch Medien, persönliche Kommunikation und sonstige soziokulutrelle Einflüsse vermittelt und geprägt** sind, einen wesentlichen Einfluß aus[99].

Hinsichtlich der **Auswirkungen objektiver und subjektiver Betroffenheit auf Verhalten** liegen ebenfalls widersprüchliche Befunde vor. So stellten Hucke et al. (1980) auf kommunaler Ebene fest, daß umweltrelevante Bürgerforderungen meist auf direkter Betroffenheit beruhen, während advokatorisches Eintreten für Umweltschutzziele kaum vorkomme. Hingegen berichten Dierkes & Fietkau (1988, vgl. Fietkau 1984), daß im Umweltschutz engagierte Personen objektiv häufig weniger von Umweltschäden betroffen seien als nicht engagierte.

Zieht man die in den vorangegangenen Abschnitten erläuterten Verhaltensdeterminanten in die Betrachtung mit ein, dann lassen sich die **Beziehungen zwischen der sozialen, räumlichen und zeitlichen Distanz von Ereignissen, objektiver Betroffenheit und subjektivem Betroffenheitsempfinden sowie umweltgerechtem Verhalten** so erklären, daß den widersprüchlichen empirischen Befunden Rechnung getragen wird. Von Interesse sind dabei jene Prozesse bzw. Variablen, die zwischen objektiver Betroffenheit durch ein äußeres Ereignis und subjektivem Betroffenheitsgefühl vermitteln, sowie zwischen subjektivem Betroffenheitsgefühl und umweltrelevantem Handeln. Was also führt dazu, daß eine gegebene objektive Betroffenheit einmal ein entsprechendes subjektives Empfinden auslöst, ein andermal nicht, bzw. wann und warum wird subjektive Betroffenheit auch bei fehlender objektiver Betroffenheit empfunden, und warum führt subjektive Betroffenheit im einen Fall zu umweltgerechtem Handeln, im anderen aber nicht? Und welche Rolle spielen räumliche und zeitliche Distanzen hierbei? Zur Beantwortung dieser Fragen werden vier idealtypische Fälle unterschieden, die in realiter nicht strikt getrennt sind, sondern in einem graduellen Verlauf ineinander übergehen.

Der **erste Fall** entspricht der eingangs geschilderten Annahme, daß Personen vor allem auf Ereignisse in sozialer, räumlicher und zeitlicher Nähe reagieren. Dies läßt sich damit erklären, daß die Wahrnehmbarkeit eines Ereignisses bzw. seiner Folgen (soweit dem nicht Wahrnehmungsgrenzen entgegenstehen) mit zunehmender Nähe ebenso steigt wie die Wahrscheinlichkeit objektiver Betroffenheit. Eine Person, die hierbei negative Folgen erwartet, wird sich bemühen, das Eintreten des Ereignisses zu verhindern: Fast jedes größere, mit möglichen Belastungen oder Einschränkungen verbundene räumliche Vorhaben trifft daher auf den Widerstand vieler Anlieger. Wesentlich ist, daß diese aus einer **Betroffenenperspektive** handeln: sie widersetzen sich der Verwirklichung von Zielen und Interessen Dritter, um eine als negativ angesehene Veränderung der eigenen Lebensver-

feststellen, bedeutet dies noch nicht, daß diese Auffassung richtig ist und von anderen Personen geteilt werden muß.

97 Vgl. hierzu die unterschiedlichen Ergebnisse und Einschätzungen bei Billig 1995, Dierkes & Fietkau 1988, Hippler 1986, Preuss 1991.

98 Billig 1995, Dierkes & Fietkau 1988, Katzenstein 1995a.

99 Dierkes & Fietkau 1988, Fietkau 1984, Katzenstein 1995a, Kruse 1996, 1997a, 1997b, Neidhardt 1994, Pongratz 1992, Schenk & Rössler 1994.

hältnisse zu verhindern. Nun sind, psychologischen Austauschtheorien zufolge, Individuen bestrebt, den Nettonutzen einer Handlung zu maximieren; Handlungen erfolgen daher meist auf der Basis einer, in der Regel unbewußten, **Kosten-Nutzen-Rechnung**, in die nicht nur finanzielle, zeitliche oder verhaltensökonomische Variablen eingehen, sondern ebenso psychische und soziale Aspekte (Bierhoff 1994, Karger 1995). Kennzeichnend für die geschilderte Situation ist nun der hohe **Nettonutzen**, den die Betroffenen bei Erfolg aus ihrem Handeln ziehen: Der eigene Nutzen bleibt gewahrt, während die Kosten vornehmlich die Gegenseite zu tragen hat, z.B. in Form des Verzichts auf die Umsetzung von Planungen. Daher ist das Auftreten entsprechender Aktivitäten relativ wahrscheinlich und entsprechend häufig.

Diese Mechanismen können sich auf **Akzeptanz und Durchsetzbarkeit von Umwelt- und Naturschutzzielen** sowohl **positiv** als auch **negativ** auswirken. Positiv wirken sie bei Reaktivvorhaben des Naturschutzes, wenn hierdurch Unterstützung gegen umweltschädigende Planungen gewonnen werden kann. Jedoch kann die Konzentration auf den eigenen Nahbereich zu einer Haltung nach dem **Sankt-Florians-Prinzip** führen: Dem Umwelt- und Naturschutz ist jedoch letztlich nicht gedient oder sogar geschadet, wenn sich Bürger gegen den Bau von Mülldeponien, Kläranlagen, Straßen usw. vor der eigenen Haustüre lediglich engagieren, um sie „dem Nachbarn aufzuhalsen“, ohne ihre eigenen Lebensgewohnheiten in Frage zu stellen, die die entsprechenden Vorhaben erst erforderlich machen. Müßte hingegen jeder Bürger die Konsequenzen der von ihm verursachten Umweltbelastungen im eigenen Nahbereich bewältigen, würden viele Probleme vermutlich wirksamer verringert, als dies durch Appelle an den guten Willen oder durch politische Maßnahmen innerhalb zentral ausgerichteter Großstrukturen möglich ist (Haber 1989)[100]. Politikwissenschaftliche Befunde bestätigen dies: „Räumliche Verlagerungen von Umweltbelastungen haben immer den Effekt einer Verringerung des Veränderungsdrucks. Nur wenn Umweltprobleme vor Ort gelöst werden müssen, ist der Innovationsdruck vorhanden, der zu neuen Problemlösungen führt“ (Jänicke 1993b, S. 19). Negative Auswirkungen auf den Naturschutz können auch bei Initiativvorhaben auftreten, die auf eine Veränderung bestehender Zustände abzielen, wenn diese Veränderungen von den Betroffenen negativ beurteilt werden; erheblicher Widerstand kann die Folge sein. Dies zeigen die Akzeptanzprobleme von Schutzgebieten[101] oder von Naturschutzmaßnahmen bei Landwirten sehr deutlich.

Im **zweiten Fall** setzen sich von Umweltbelastungen objektiv stark betroffene Menschen nicht aktiv für Verbesserungen ein[102]. Dies läßt sich zurückführen auf **weitere Verhaltensdeterminanten**, **die die Verhaltensrelevanz sozialer, räumlicher und zeitlicher Nähe sowie objektiver Betroffenheit mindern oder neutralisieren.** Zu nennen sind hier unter anderem geringe wahrgenommene Handlungskompetenz, geringe interne Verantwortungsattribution, erlernte Hilflosigkeit, fehlende Handlungsmöglichkeiten, Effekte der Allmende-

[100] Es geht hier um die Veranschaulichung eines Prinzips; unbestritten bleibt, daß viele Infrastruktureinrichtungen aus verschiedensten Gründen zentral betrieben werden müssen.

[101] Dies wird durch die Untersuchung von Rentsch (1988) über die Akzeptanz des Nationalparkes Bayerischer Wald gestützt. Je näher die Befragten am Nationalpark wohnten, umso stärker reagierten sie auf Veränderungen durch den Nationalpark. Die heftig geführten Auseinandersetzungen um die Erweiterung des Nationalparks sowie die Bekämpfung von Borkenkäfern bestätigen dies (vgl. SZ 18./19.10 1997, 27.10.1997). Vgl. Rentsch et al. 1990, Rösner 1997.

[102] Daß dies auch genutzt wird, zeigt sich daran, daß ein Kritierium bei Standortentscheidungen bei potentiell umstrittenen Projekten der aufgrund sozio-ökonomischer Bedingungen und sozialer Schichtung zu erwartende Widerstand der Bevölkerung ist. Vgl. hierzu von Prittwitz (1990, S. 112), der in Hinblick auf Umweltpolitiken einzelner Staaten feststellt, daß „in Ländern, in denen sozioökonomische Ressourcen fehlen oder Kritik rigide unterdrückt wird, wirksame Umweltpolitik nur zögernd oder überhaupt nicht zustandekommt“.

Klemme sowie die psychischen Möglichkeiten zur Verringerung von Angst und kognitiver Dissonanz. Diese Faktoren können entweder bereits zur Leugnung objektiver Betroffenheit führen oder dazu, daß subjektive Betroffenheit nicht in Handeln mündet. Gerade Gefährdungen im Nahbereich, von denen man selbst unmittelbar betroffen sein könnte, müssen negiert und geleugnet werden, wenn für ihre direkte Bewältigung einen besonders hohen Verhaltensaufwand erfordert bzw. hierfür keine Möglichkeiten oder keine Erfolgsaussichten gesehen werden.

Häufig kommt eine weitere Variable hinzu, die sich anhand der oben erwähnten Weigerung von Landwirten, ihre Düngepraxis an die Erfordernisse des Trinkwasserschutzes anzupassen, veranschaulichen läßt. Zwar sind die Landwirte selbst von der Grundwasserbelastung betroffen, sie sind jedoch auch deren Verursacher. Damit tritt neben die bereits angesprochene Betroffenenperspektive die **Verursacherperspektive**. Verbesserungen der gegebenen Situation erfordern Veränderungen des eigenen Verhaltens. Diese können aber mit erheblichen psychischen, sozialen, arbeitswirtschaftlichen, finanziellen und zeitlichen Kosten verbunden sein, die durch den erzielten Nutzen (der zudem allen Einwohnern zugute kommt, die hierfür keine Kosten zu tragen haben) nicht ausgeglichen werden. Aus der Sicht der Landwirte entstehen somit **Nettokosten**. Daneben können die psychischen Möglichkeiten zur Legitimierung oder Verdrängung eigenen umweltschädigenden Verhaltens sowie aus der Verursacherperspektive resultierende Denkfehler, z.B. in Hinblick auf die Risikoeinschätzung, eine subjektiv empfundene Betroffenheit und Verhaltensänderungen verhindern. Je mehr jemand nicht nur Betroffener, sondern auch Verursacher von Umweltbelastungen ist, und je höher die mit einer Senkung der Umweltbelastung verbundenen Kosten sind, um so geringer ist die Wahrscheinlichkeit umweltgerechter Verhaltensänderungen (vgl. Diekmann & Preisendörfer 1994). Solche aus der Verursacherperspektive resultierenden Barrieren umweltgerechten Verhaltens können aber überwunden werden, wenn Personen über eine hohe internale Kontrolle und Verantwortungsattribution verfügen und Umwelt- und Naturschutz als bedeutenden Wert ansehen. Hierdurch verändert sich die persönliche Kosten-Nutzen-Rechnung, da in diese auch psychische Variablen eingehen.

Im **dritten Fall** ist umweltgerechtes Handeln zu erklären, das auf Ereignisse in räumlicher und zeitlicher Ferne gerichtet ist. Kann dabei von einer **objektiven zukünftigen Betroffenheit** ausgegangen werden (wie z.B. durch Klimawandel oder die Zunahme von UV-B Strahlung), bildet eine auf mittelbarer Wahrnehmung durch Medien beruhende Antizipation zukünftiger Beeinträchtigungen eine wesentliche Voraussetzung für subjektiv empfundene Betroffenheit. Nach Fietkau (1984) unterscheiden sich im Umweltschutz engagierte Personen von anderen Menschen weniger hinsichtlich der wahrgenommen Umweltbelastung als vielmehr hinsichtlich der empfundenen Bedrohung durch zukünftige Entwicklungen. Ist hingegen **keine objektive Betroffenheit** der handelnden Person gegeben (wie z.B. beim Engagement zur Rettung mancher bedrohter Arten), läßt sich umweltgerechtes Verhalten mit Faktoren wie der Stärke zentraler Wertvorstellungen oder der Empathie für andere Lebewesen erklären. Eine wichtige Rolle spielt auch hier die durch Medien und gesellschaftliche Kommunikation vermittelte Wahrnehmung. Diese kann Nähe zu anderen Menschen oder anderen Lebewesen herstellen und Hilfsbereitschaft auslösen, wie es z.B. bei Berichten über das Elend von Menschen in Afrika oder Asien, oder über das Leiden von Rindern und Schweinen bei Viehtransporten der Fall ist. Ob es in beiden Fällen - gegebene und fehlende objektive Betroffenheit - zu dauerhaft umweltgerechtem Verhalten kommt, hängt wiederum von Handlungsmöglichkeiten, Verantwortungsattribution, wahrgenommener Handlungskompetenz, Betroffenen- oder Verursacherperspektive und somit insgesamt von der individuellen Kosten-Nutzen-Bilanz entsprechender Handlungen ab. Diese Bilanz kann

für das Empfinden subjektiver Betroffenheit weit entfernter Entwicklungen deutlich günstiger ausfallen als für die Übernahme von Verantwortung im Nahbereich - diese erfordern ja meist einschneidendere Verhaltenskonsequenzen als die Empörung über entfernte Ereignisse.

Der **vierte Fall** - hohe Distanz zu externen Ereignissen und davon betroffenen Personen, fehlende Wahrnehmbarkeit, fehlende subjektive Betroffenheit und fehlendes Handeln - erscheint als der am wenigsten erklärungsbedürftige. Der wahrgenommenen fehlenden Bedeutung für die eigenen Lebensumstände entspricht fehlendes Handeln.

In den ersten drei Fällen ist zu berücksichtigen, daß **umweltgerechtes Verhalten auch der Befriedigung persönlicher Motive**, wie Geltungs- und Anerkennungsbedürfnis, Machtstreben, Wunsch nach sozialen Kontakten oder Bewältigung von Ängsten und kognitiven Dissonanzen, die durch Probleme in anderen Lebensbereichen hervorgerufen werden, dienen kann. Solche Motive können wesentlich zu umweltgerechtem Verhalten beitragen. Allerdings hat umweltgerechtes Verhalten hierdurch auch eine negativ zu beurteilende Seite: es verhindert die Aufarbeitung persönlicher Probleme, Defizite und Schwierigkeiten.

Als **zusammenfassende These** kann festgehalten werden: Die soziale, räumliche und zeitliche Nähe von Ereignissen bzw. von Auswirkungen eigenen umweltrelevanten Verhaltens steigert deren Wahrnehmbarkeit sowie die Wahrscheinlichkeit unmittelbarer und objektiver persönlicher Betroffenheit. Damit wird die Wahrscheinlichkeit des Empfindens subjektiver Betroffenheit und daraus folgender Verhaltensänderungen erhöht. Dies garantiert aber weder ein auf den Nahbereich bezogenes umweltgerechtes Verhalten, noch schließt es ein auf entfernte Ereignisse bezogenes umweltgerechtes Verhalten aus. Dieses wird neben der Distanz und Wahrnehmbarkeit von Ereignissen von weiteren Variablen bestimmt, die gemeinsam in eine umfassende, in der Regel unbewußt erfolgende, Kosten-Nutzen-Rechnung münden. Diese **Kosten-Nutzen-Rechnung** entscheidet schließlich darüber, wie sich ein Individuum im konkreten Fall verhält. Die von Kösters (1993) postulierte Zentrik kann daher nicht unmittelbar auf (umweltgerechte) Verhaltensweisen bezogen werden und läßt auch keine Prognosen hierüber zu. Sie kann sich lediglich auf die Kosten-Nutzen-Rechnung beziehen, die dem Verhalten vorangeht und die in der konkreten Situation - mit unterschiedlicher Wahrscheinlichkeit - zu verschiedenen Verhaltensweisen führen kann.

4.3 KOMMUNIKATION UND ANSATZPUNKTE ZIELGERICHTETER BEEINFLUSSUNG MENSCHLICHEN VERHALTENS IN DER NATURSCHUTZPRAXIS

4.3.1 Kommunikation

4.3.1.1 Theoretische Grundlagen

4.3.1.1.1 Kommunikation als rationaler und emotionaler Prozeß

Unter **Kommunikation** wird im folgenden der „Prozeß der Mitteilung, ... [der] wechselseitige Austausch von Erfahrungen, Wissen, Gedanken, Meinungen, Gefühlen“ (Reimann 1989, S. 343f.) verstanden. Da alle Naturschutzaktivitäten Kommunikationsprozesse enthalten oder zumindest voraussetzen, kommt ihnen entscheidende Bedeutung für die Verwirklichung von Naturschutzzielen zu. In vielen Fallbeispielen erwies sich „bei der Entscheidung über die Umsetzung einer Planung... die Fähigkeit der Planer zur Kommunikation mit Nichtfachleuten von größerer Bedeutung als die Vollständigkeit der notwendigen Einzelinformationen“ (Luz 1994, S. 219)[103].

Kommunikation findet aufgrund individuell unterschiedlicher Wirklichkeitskonstruktionen nicht in dem Sinne statt, daß eine bestimmte Information von einer Person gesendet und in identischer Weise von einer anderen Person empfangen wird. „Jede Person sagt, was sie sagt, und hört, was sie hört ..., daß etwas gesagt wird, garantiert nicht, daß es auch gehört wird" (Maturana & Varela 1987, S. 212). So ist „**gelingende Kommunikation nicht unbedingt der Normalfall**“ (Willke 1991, S.50; Hervorhebung S.H.)[104]. „Aus kulturellen, gesellschaftlichen und subjektiven Wertungen und Interessen resultieren ernstzunehmende Verständigungsbarrieren ... Der Kommunikationserfolg hängt davon ab, daß die Inhalte der Kommunikation potentielle Verständigungsbarrieren berücksichtigen sowie Form und Technik der Kommunikation nach den jeweiligen Zielen ausgerichtet werden“ (Karger 1995, S. 7). Dabei sind der Ablauf der Kommunikation und die Wahl von Kommunikationsstrategien „von der Antwort des Partners abhängig. Er soll ja dazu gebracht werden, so zu handeln, daß sich die Handlungsziele des Akteurs erfüllen. ... Die Regeln sozialen Umganges werden in diesem Sinne wie bei jeder Art Kommunikation vom Adressaten diktiert" (Eibl-Eibesfeldt 1984, S. 634).

Nach Watzlawick et al. (1969) sind bei **jeder Kommunikation zwei Ebenen zu unterscheiden**[105]:

1. die rational-kognitiv geprägte inhaltlich-sachliche Ebene
2. die emotional bestimmte Beziehungsebene.

---

[103] Einen umfangreichen und gut verständlichen Überblick über Kommunikationsstörungen und Möglichkeiten ihrer Vermeidung gibt Schulz von Thun (1996).

[104] Vgl. hierzu Drennig 1982, Maturana & Varela 1987 sowie, aus psychologischer Perspektive, Watzlawick et al. 1969, Schulz von Thun 1996.

[105] Schulz von Thun (1996) erweitert diese Differenzierung auf vier Aspekte: Sachaspekt (Inhalt einer Botschaft), Beziehungsaspekt (wie wird der Kommunikationspartner gesehen?), Selbstoffenbarungsaspekt (was sagt der Sender einer Botschaft über sich selbst aus?), Appellaspekt (was soll durch die Botschaft beim Kommunikationspartner bewirkt werden?). Sach- und Appellaspekt lassen sich der Sachebene, Beziehungs- und Selbstoffenbarungsaspekt der Beziehungsebene zuordnen. Für die folgenden Betrachtungen reicht die Differenzierung von Watzlawick et al. aus.

Die Beziehungsebene kann die Inhaltsebene in erheblichem Umfange steuern und modifizieren, denn die Vermittlung von Inhalten ist nicht unabhängig von der emotionalen Beziehung zwischen den Kommunikationspartnern. „Für jede Art von Kommunikation und Informationsübermittlung hieße dies, daß für die Aufnahme kognitiver Botschaften die grundlegende Affektstimmung von erstrangiger, der Inhalt der zu übermittelnden Informationen dagegen nur von zweitrangiger Bedeutung ist. Wie jeder gute Lehrer, Redner, Verkäufer, Entertainer oder Werbefachmann weiß, muß er sein Publikum erst einmal emotional einstimmen, um überhaupt gehört zu werden“ (Ciompi 1993, S. 85). Entsprechend wird in der Umweltpsychologie Emotionen häufig eine höhere Bedeutung für umweltgerechtes Verhalten zugeschrieben als dem rationalen Wissenserwerb[106].

4.3.1.1.2 Akzeptanz

Ziel vieler Kommunikationsprozesse im Naturschutz ist es, Akzeptanz für Naturschutzziele und -vorhaben zu gewinnen. Akzeptanz ist als positive Einstellung gegenüber einem Einstellungsobjekt zu verstehen. Sie weist Abstufungen von der Identifikation mit dem Objekt bis zu einer wertneutralen Haltung auf. Als Gegenteil von Akzeptanz wird Ablehnung betrachtet[107]. Nach Endruweit (1989, S. 9) ist Akzeptanz „die Eigenschaft einer Innovation, bei ihrer Einführung positive Reaktionen bei Betroffenen zu erreichen". In Auseinandersetzungen über Risikotechnologien, wie z.B. die Atomkraft, wurde oft versucht, Akzeptanz durch expertengesteuerte „Einwegkommunikation“ von den Verursachern zu den Betroffenen zu erzielen und Akzeptanz für die Durchsetzung der Vorhaben zu instrumentalisieren (Brand et al. 1997). In diesem Sinne wird der Akzeptanzbegriff hier nicht gebraucht. Vielmehr soll er zum Ausdruck bringen, daß die Verwirklichung von Umwelt- und Naturschutzzielen in der Regel eine auf Überzeugung oder Übereinstimmung von Interessen beruhende Zustimmung der Betroffenen erfordert. Es geht also nicht um Überredung, sondern um Überzeugung.

4.3.1.1.3 Stereotype und Quasirollen

Stereotype sind soziale Schemata, die Wahrnehmungen, Interpretationen und Schlußfolgerungen über die Realität vorstrukturieren, gliedern und leiten (Bourne & Ekstrand 1992) [108]. Da eine begrenzte Anzahl von Stereotypen die Verarbeitung einer Vielzahl von Umwelterereignissen erlaubt, tragen sie zur Reduzierung von Umweltkomplexität bei. Wesentliches Kennzeichen von Stereotypen sind Urteilsvereinfachungen, die häufig zu Kontrastbetonungen und Überakzentierungen führen. Bestehende Unterschiede oder widerstreitende Meinungen werden überbetont und so verstärkt, daß sie sich schließlich unversöhnlich gegenüberstehen. Dem Kommunikationspartner werden extreme Standpunkte unterstellt, die er in dieser Form gar nicht vertritt[109]. Hierdurch können **Quasirollen** entstehen. Darunter versteht man „Bündel von Verhaltenstypisierungen, denen man einen treffenden Namen geben kann“ (Dechmann & Ryffel 1981, S. 45), wie z.B. „grüne Spinner“ oder „unverantwortliche Umweltzerstörer". „Sie sind nicht eigentlich von außen gefordert ... jedoch so verfestigt und prägen derart das Handeln des einzelnen, daß sie quasi Rollencharakter bekommen“ (ebd.).

---

[106] Dierkes & Fietkau 1988, Dreitzel 1990, Fietkau & Kessel 1981, Lantermann & Döring-Seipel 1990, Preuss 1991, Roch & Donnen 1993, Schahn 1993a, Stenger 1990, Tampe-Oloff 1985.

[107] Luz 1994, Rentsch 1988, Rentsch et al. 1990, Stoll et al. 1994.

[108] Die Abgrenzung zwischen „Stereotyp“ und „Vorurteil“ wird in der Psychologie unterschiedlich vorgenommen. Ältere Ansätze beziehen Stereotype auf die kognitive Einstellungskomponente, während Vorurteile emotionale und bewertende Komponenten mit umfassen. In neueren Ansätzen werden Vorurteile wertneutraler als „Produkte alltäglicher kognitiver Aktivitäten der Informationsverarbeitung“ aufgefaßt (U. Six 1994, S.367). Im folgenden werden die Begriffe synonym gebraucht. Vgl. Dorsch 1994, Hinsch & Jürgens 1985.

[109] Eibl-Eibesfeldt 1988, Hinsch & Jürgens 1985, Six 1994, Verbeek 1990.

Entstehung, Verfestigung und Beibehaltung von Stereotypen und Quasirollen werden begünstigt, wenn die Verhaltensweise einer Person vom Kommunikationspartner anders als beabsichtigt interpretiert wird, sich beide dessen nicht bewußt sind und daher davon ausgehen, daß das Verhalten des anderen eine direkte und klare Antwort auf den mit dem eigenen Verhalten verbundenen Sinn darstelle[110]. Die Kommunikationspartner berücksichtigen also nicht die Möglichkeit unterschiedlicher Wirklichkeitskonstruktionen. Dies kann zu **sich selbst erfüllenden Prophezeiungen** führen: Unterstellt man seinem Gegenüber von vornherein „schlechte" Absichten oder mangelnde Bereitschaft, auf Argumente einzugehen, wird man bereits die geringsten Anzeichen hierfür, als Bestätigung dieses Vorurteils betrachten (B. Six 1994). Gleichzeitig wird auch das eigene Verhalten von diesen Unterstellungen geprägt. Dies ruft beim anderen unter Umständen aber erst die unterstellten Verhaltensweisen hervor, bzw. bestätigt und verstärkt sie (Herkner 1994, Schulz von Thun 1996).

Solche Prozesse sind schwer aufzudecken, da eigenes Verhalten meist als Reaktion auf das Verhalten des Partners betrachtet wird, nicht aber umgekehrt dessen Verhalten als Reaktion auf eigene Verhaltensweisen. Schritte zur Verbesserung der Beziehung werden dann vom Kommunikationspartner erwartet. Da dieser aus denselben, aber „spiegelverkehrten" Gründen diese Schritte ebenfalls nicht tut, werden Stereotype sowie emotionale Vorbehalte und kommunikative Schwierigkeiten verfestigt. Stereotype bleiben auf diese Weise nicht ohne Auswirkung auf die Realität, sondern schaffen oder prägen diese erst. Besonders veränderungsresistent sind **kollektive Stereotype**, da sich die Mitglieder einer Gruppe ihre Stereotype fortlaufend gegenseitig bestätigen.

4.3.1.1.4 Reaktanz

Die Theorie der Reaktanz[111] geht davon aus, daß ein wichtiges Motiv sozialen Verhaltens der Wunsch einer Person ist, **bestehende Entscheidungs- und Handlungsfreiheiten zu erhalten.** Empfindet eine Person Versuche zur Beeinflussung ihrer Einstellungen und Verhaltensweisen als Versuche, Entscheidungs- und Handlungsfreiheiten einzuschränken, wird sie unter bestimmten Bedingungen diesem Einfluß nicht nachgeben, sondern darauf achten, die betroffenen Freiheiten zu behaupten oder wiederherzustellen. Sie wird dies verdeutlichen, indem sie die nicht gewünschten Einstellungen oder Verhaltensweisen verstärkt zeigt oder mit Aggressivität reagiert. Dies wird als Reaktanz bezeichnet.

Entscheidend ist, daß Reaktanz nicht allein von den jeweiligen Inhalten abhängt, sondern in erster Linie auf der **Beziehungsebene** angesiedelt ist - es geht um die Respektierung der eigenen Freiheit durch Dritte. Sobald bei Person A der Eindruck entsteht, Person B würde die eigene Freiheit nicht respektieren, kann A ihre Einstellungen und Verhaltensweisen nur schwer in der von B gewünschten Weise verändern, da sie damit B zugleich die Einschränkung der eigenen Entscheidungsfreiheit zubilligen würde. Dies gilt selbst dann, wenn A diese Veränderungen nicht aus sachlichen Gründen ablehnt oder sie sogar als vorteilhaft betrachtet. Reaktanz steht also, umgangssprachlich ausgedrückt, unter dem Motto „weil und wenn ich nicht gefragt werde, bin ich dagegen".

Entscheidend für **Auslösung und Stärke von Reaktanz** sind Art und Weise des ausgeübten Einflusses, die Anzahl bedrohter Freiheiten sowie das bisherige Ausmaß und die subjektive

[110] Siehe zu diesem und folgendem Absatz Bierhoff 1984, Dechmann & Ryffel 1981, Watzlawick et al. 1969.

[111] Brehm 1966, vgl. Bierhoff 1984, Gessner & Kaufmann-Hayoz 1995, Gniech & Dickenberger 1994, Stoll et al. 1994.

Bedeutung der betroffenen Einstellungen und Verhaltensweisen. Reaktanz tritt verstärkt auf, wenn Verbote und Kontrollen erlassen, Handlungsalternativen beseitigt und Entscheidungen ohne Beteiligung der Betroffenen gefällt werden. Respektiert man hingegen die Entscheidungsfreiheit einer Person und läßt ihr die freie Wahl zwischen Alternativen, ist das Auftreten von Reaktanz weniger wahrscheinlich. Die Entscheidung wird sich dann stärker an sachlich-inhaltlichen Überlegungen orientieren.

4.3.1.2 Kommunikation in der Naturschutzpraxis

4.3.1.2.1 Kognitiv bedingte Kommunikationshemmnisse

Umweltprobleme werden, wie alle anderen Realitätsausschnitte auch, von jedem Individuum aus dessen eigener Perspektive wahrgenommen, verarbeitet und beurteilt. Sie sind somit immer Bestandteil subjektiver Wirklichkeiten. Daher muß stets mit einer **Perspektivendivergenz** zwischen den Akteuren und Adressaten des Naturschutzes gerechnet werden. Dies wird in Kommunikationsprozessen häufig nicht ausreichend getan. Eigene Sichtweisen werden als allgemeingültig und nachvollziehbar betrachtet, so daß sie sich der Kommunikationspartner „eigentlich“ zu eigen machen müßte. Es wird vergessen, daß Sicht- und Verhaltensweisen aus den eigenen Lebenszusammenhängen resultieren und sich daher nicht ohne weiteres auf andere Personen übertragen lassen. Daher besteht die Gefahr, daß die Akteure des Umwelt- und Naturschutzes die negativen Nebenfolgen umweltgerechten Verhaltens übersehen oder falsch einschätzen - ebenso andere Motive umweltrelevanten Verhaltens sowie die Bedürfnisse, Interessen und Handlungskapazitäten der Zielgruppe. Im Falle eines Flurbereinigungsverfahrens war das Problem nicht - wie die Landschaftsplaner meinten -, daß die alten Heckenstrukturen nicht mehr existierten, sondern daß die von der Landwirtschaft lebende Bevölkerung kaum mehr Zukunftsaussichten hatte (Luz 1996).

Perspektivendivergenzen kommen auch in unterschiedlichen Kriterien für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit von Biotopen und Arten zum Ausdruck. Während Naturschutzfachleute Kriterien wie Seltenheit, Diversität oder Repräsentativität heranziehen, spielen für Laien emotionale Beziehungen zu Arten und Lebensräumen, die persönliche Betroffenheit durch Veränderungen, persönliche Handlungsmöglichkeiten sowie Kosten-Nutzen-Abwägungen eine größere Rolle (Karger 1995). Daraus resultierende **unterschiedliche Wertschätzungen** können die Akzeptanz von Naturschutzvorhaben beeinträchtigen.

Luz (1994) stellte in den von ihm untersuchten Fällen durchgehend deutliche **Wahrnehmungsdifferenzen** zwischen Landwirten und Naturschützern bzw. Landschaftsplanern fest. Diese kamen am stärksten im Zusammenhang mit zurückgehenden Tierarten zum Ausdruck. Während Landwirte große, auffällige Arten, wie Reh, Rebhuhn, Fasan und Feldhase nannten, die in den Naturschutzplanungen teilweise überhaupt nicht auftauchten, wurden die dort kartierten Arten (diverse Vogelarten, Amphibien, Reptilien, Insekten) wiederum von den Landwirten nicht oder nur in geringem Maße erwähnt. Auch in Beschreibungen der Landschaft und ihrer Veränderungen bestanden deutliche Unterschiede zwischen landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Bevölkerung, die insbesondere berufs- bzw. nutzungsbedingt waren. Landwirte konzentrierten sich meist auf Themen der landwirtschaftlichen Nutzung, Nichtlandwirte auf Erholungsnutzung und Freizeitwert. „Umweltveränderungen wurden teilweise anhand völlig unterschiedlicher Merkmale wahrgenommen. In keinem Fall waren sich die Beteiligten darüber bewußt, dafür waren die daraus resultierenden

Verständnisprobleme manchmal gravierend“ (Luz 1994, S. 191, vgl. Walther 1988). Entsprechende Ergebnisse finden sich bei Böttcher & Hürter (1995) sowie Schrauf (1995).

Die subjektive Perspektive führt auch zu **unterschiedlichen Denkweisen und Denkfehlern**. Unterschiedliche Risikoeinschätzungen durch Verursacher und Betroffene von Eingriffen in Natur und Landschaft zeigen dies. Eingriffsverursacher gehen ein Risiko freiwillig ein (wenn sie den Eingriff überhaupt als solches bewerten), sie ziehen den größten Nutzen daraus, aufgrund des Zutrauens in die eigene Kompetenz glauben sie, mögliche negative Folgen kontrollieren zu können, der Verzicht auf den Eingriff ist meist mit Kosten verbunden. Die Einschätzung des Risikos wird daher tendenziell niedrig ausfallen. Hingegen sind andere Menschen, wie Umwelt- und Naturschützer, dem Risiko (wenn ein solches denn tatsächlich gegeben ist) unfreiwillig ausgesetzt, sie ziehen keinen Nutzen daraus, der Verzicht auf das Projekt ist für sie nicht mit Kosten verbunden, mögliche negative Auswirkungen des Eingriffs unter Umständen schon. Auch können sie die Kompetenz der Eingriffsverursacher zur Lösung auftretender Probleme eher in Frage stellen als diese selbst. Daher werden die Betroffenen die Risiken des Vorhabens eher höher einschätzen.

4.3.1.2.2 Emotional bedingte Kommunikationshemmnisse

Aus vielen Fallbeispielen läßt sich folgern, daß die mangelnde Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen häufig mehr auf gegenseitigen Stereotypen und Quasirollen sowie auf Reaktanzeffekten, denn auf inhaltlicher Ablehnung beruht[112]. Der **Beziehungsebene** und den **Umgangsformen** kommt demzufolge eine erhebliche Bedeutung für Akzeptanz und Verwirklichung von Naturschutzzielen zu.

Diese - an sich triviale Erkenntnis - wird durch die Akteure des Naturschutzes häufig nicht ausreichend gewürdigt. In den von Luz (1994) untersuchten Fällen lag die Verweigerungshaltung von Landwirten „nicht an den Inhalten der Projekte, sondern durchwegs an der Art und Weise, wie mit den Betroffenen umgegangen wurde, um Planungen zu realisieren“ (ebd., S. 103, vgl. Schrauf 1995). Pongratz (1992, S. 120) stellt fest: „Wenn die Bauern ökologische Ansprüche zurückweisen, dann liegt das nicht nur an betrieblich-ökonomischen Zwängen oder an mangelndem Willen und Wissen, sondern auch an der Art und Weise, in der ökologische Forderungen in der Gesellschaft diskutiert und vermittelt werden“. Das zum Teil sehr negative Image des Nationalparks Berchtesgaden in der örtlichen Bevölkerung dürfte ebenfalls stark auf der Beziehung vieler Einheimischer zur Nationalparkverwaltung beruhen, die von persönlichen Antipathien, Gerüchten und Vorurteilen geprägt ist (Rentsch et al. 1990).

Die **Auslösung emotional bedingter Konflikte** kann von Seiten der Naturschützer durch arrogant wirkendes Auftreten, geringe Kompromißbereitschaft, mangelnde Flexibilität, Versteifung auf geringfügige und sachlich kaum haltbare Vorgaben, fehlende Beteiligung der Betroffenen an Entscheidungen, Ideologisierung und Moralisierung erfolgen. Insbesondere die Auffasung, den sachlich und moralisch besseren Standpunkt zu vertreten, verbindet sich schnell mit Überheblichkeit gegenüber dem Kommunikationspartner und wirkt sich auf die Beziehungsebene aus. Überheblichkeit vermittelt dem Empfänger einer Information aber, daß der Sender nicht viel von ihm hält (Schulz von Thun 1996) - eine denkbar schlechte Voraussetzung für gelingende Kommunikation. In einem Fallbeispiel wurde das Verhalten der

[112] Vgl. Böttcher & Hürter 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Pongratz 1992, Rentsch 1988, Rentsch et al. 1990, Schur 1994, Schrauf 1995.

Vertreter von Umweltverbänden als „fürchterlich giftig“ empfunden (Böttcher & Hürter 1995). Ein Gemeinderat (zit. bei Luz 1994, S. 183) meinte:

> „Der amtliche Naturschutz hat hier nie ganz Glaubwürdigkeit erlangt und das Gegnerschaftsimage überwunden. Das liegt zum Teil an einer gewissen Hochnäsigkeit der amtlichen Naturschutzvertreter".

Für die Ablehnung einzelner Maßnahmen spielte in den von Luz (1994) untersuchten Fällen „die teilweise arrogante Selbstverständlichkeit, mit der in Plänen mit dem Privateigentum von Landwirten umgegangen wurde, eine Rolle ... Offensichtlich entstand für viele Betroffene ... das Gefühl, unter Zwang zu stehen“ (ebd., S. 103). Hohe Bedeutung kommt hier bereits der **Plandarstellung** zu:

> „Der springende Punkt ist, daß die Landwirte mit einem fertigen Plan konfrontiert werden, mit Strichen und Kreisen auf ihrem Eigentum. Da kommt dann das sofortige Nein und am Ende schreit sich alles an. Es wäre viel besser, mit einem leeren Papier anzufangen und die Ziele gemeinsam zu finden" (Ein Landwirt, zit. bei Luz 1994, S. 103).

Entsprechende Aussagen finden sich bei Schrauf (1995) und Stich et al. (1986). Böttcher & Hürter (1995, S. 107) stellten fest, daß bei der Aufstellung von Landschaftsplänen „die Kommunikation mit LandwirtInnen sehr erschwert war, sobald flächenscharf gezeichnete Maßnahmen zur Diskussion standen“. Dagegen machen nicht parzellenscharfe Darstellungen deutlich, daß die Entscheidung offen ist und nicht über die Köpfe der Betroffenen hinweg getroffen werden soll. Erst dies ermöglicht eine konstruktive Diskussion (ebd)[113].

Die flächenscharfe Darstellung von Maßnahmen ist jedoch gängiges und vorherrschendes, den Regelungen der HOAI entsprechendes und von Kommunen und Genehmigungsbehörden akzeptiertes bzw. gefordertes Procedere. Dieses erfordert wesentlich geringeren Aufwand als die gemeinsame Entwicklung von Zielen und Maßnahmen mit den Betroffenen, auf die Landschaftsplaner durch ihr Studium zudem nur selten vorbereitet sind. Die flächenscharfe Darstellung von Maßnahmen wird daher kaum reflektiert und mit großer Selbstverständlichkeit angewandt. Damit ist in der Regel kein Gefühl der „Überlegenheit“ der Landschaftsplaner gegenüber den Eigentümern der Flächen verbunden, da die Planer sehr wohl wissen, daß sie auf die Bereitschaft der Eigentümer zur Mitarbeit angewiesen sind. Aus der Perspektive der Betroffenen aber muß fast zwangsläufig der Eindruck von Arroganz und Anmaßung entstehen. Emotionale Abwehr und Reaktanz sind die Folgen. Entscheidend ist also nicht, daß bzw. ob sich die Akteure des Naturschutzes aus ihrer Sicht arrogant, überheblich etc. verhalten, sondern ob die Adressaten diesen Eindruck gewinnen. Mit anderen Worten: **Es entscheidet die Wirkung, nicht die Absicht**.

Bei Landwirten treten Reaktanz und emotionale Abwehr offensichtlich besonders stark auf, wenn in **Eigentumsrechte** und **betriebliche Entscheidungsfreiheiten** eingegriffen wird (oder dieser Eindruck entsteht), insbesondere wenn dies mit Hilfe von Verordnungen, Gesetzen und Auflagen geschieht[114]. Dies berührt das ausgeprägte **Bewußtsein der Landwirte als Landnutzer**. Durchgehend kommt in den Fallbeispielen die Angst von Landwirten zum Ausdruck, durch Naturschutzvorhaben quasi enteignet zu werden und aufgrund natürlicher Entwicklungen (z.B. Bodenvernässung; Entstehung geschützter Flächen nach § 20c BNatSchG) die Kontrolle über die Bewirtschaftung der eigenen Flächen zu

[113] Ebenso Danner 1994, mündl.
[114] Pongratz 1992, vgl. Rentsch et al. 1990, Görlitz et al. 1994.

verlieren[115]. „Solche Bedenken sprechen für einen ausgeprägten Unabhängigkeitswillen, frei über das eigene Land entscheiden zu können. Auch wenn diese Freiheit angesichts der herrschenden agrarpolitischen Rahmenbedingungen längst nicht mehr gegeben ist, wird gegenüber potentiellen Einschränkungen durch den Naturschutz sehr empfindlich reagiert" (Luz 1994, S. 108):

> „Die größten Bedenken habe ich, daß nach fünf Jahren einer vom Naturschutz daherkommt und einen Biotop bei mir findet, der dann geschützt wird. Ich will auch später noch selbst bestimmen können, wie ich das bewirtschafte" (Ein Landwirt, zit. bei Luz 1994, S. 108).
> "Wir waren schockiert, als wir hörten, es soll ein Naturschutzgebiet werden. Das ist ein Einschnitt in die Privatsphäre und bringt lauter Vorschriften. Wir haben gar nichts gegen die Brachvögel, die sind uns nicht im Weg - aber der Naturschutz, was der mit uns will! ... Das Eigentum ist ein angestammtes Recht und man läßt sich nicht gern in angestammte Rechte reinreden. Naturschutz heißt Eigentum mit Einschränkungen“ (Ein Landwirt, zit. bei Luz 1994, S. 103).

Häufig lehnen Personen Naturschützer bereits ab, ehe ein Kontakt besteht, der emotionale Belastungen hätten verursachen können. Jeder Kontakt zwischen Naturschützern und ihren Adressaten ist jedoch in einen **Kontext der allgemeinen Beziehung zwischen Naturschutz und anderen gesellschaftlichen Gruppen und Interessen** eingebunden. Dieser Kontext ist historisch vorgeprägt und oft von Verallgemeinerungen gekennzeichnet. Auf Erfahrungen beruhende Vorbehalte bleiben daher nicht auf den jeweiligen Fall beschränkt, sondern werden in Stereotypen und Quasirollen verfestigt, wirken als „**emotionale Altlasten**“ (Luz 1994) fort und treten später in Form pauschaler Inakzeptanz und Ablehnung „des Naturschutzes“, „der Behörden“ oder „der Planer“ wieder hervor. „In verschiedenen Fällen kam dabei heraus, daß die Betroffenen grundsätzlich nichts gegen den Natur- und Umweltschutz im allgemeinen und nicht einmal gegen die konkreten Schutzobjekte ... im jeweils angesprochenen Projekt hatten, diese jedoch vehement ablehnten und blockierten. Der Grund hierfür war meist in einem tiefsitzenden Mißtrauen gegenüber allen organisierten Naturschutzprojekten zu suchen. Dabei wurde der Begriff 'Naturschutz' sehr pauschal verwendet und mehrmals mit enteignungsgleichen Vorgängen gleichgesetzt. Für diese Ablehnung wurden selten ökonomische Gründe angegeben. Vielmehr wurde dafür das manchmal schon Jahre zurückliegende Auftreten amtlicher Naturschutzvertreter oder mit den Planungen befaßter Personen verantwortlich gemacht. Erstaunlich detaillierte Schilderungen solcher Ereignisse ... zeigten, auf welche Weise Naturschutzziele per Paragraphen manchmal durchgesetzt werden sollten oder wurden und was damit bei den Betroffenen ausgelöst wurde. Die gewählte Umgangsform bewirkte manchmal nach Jahren ... noch eine abgrundtiefe und prinzipielle Ablehnung gegenüber Zielen, denen man eigentlich wenig entgegenzusetzen hatte" (ebd., S. 102).

Entsprechend kommen die meisten Untersuchungen zu Umweltbewußtsein und „Umweltverhalten“ von Landwirten zum Ergebnis, daß viele Landwirte Sinn und Notwendigkeit des Naturschutzes prinzipiell anerkennen, sich der Zusammenhänge zwischen Bewirtschaftungsformen und Belastungen des Naturhaushaltes bewußt sind und dem ökologischen Landbau, zumindest verbal, überwiegend neutral oder gar positiv gegenüberstehen[116]. Dies zeigen folgende Aussagen von Landwirten (zit. bei Kaule et al. 1994, S. 57, 82; Luz 1994, S. 182):

---

[115] Böttcher & Hürter 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Pongratz 1993, TAÖ 1991, ANL 1996b, 1996c.

[116] Görlitz et al. 1994, Luz 1994, Pongratz 1992, Schur 1990. Lediglich Bill (1990) stellte in einer, allerdings nur wenige Landwirte umfassenden, Untersuchung erhebliche Vorbehalte gegenüber „Öko-Landwirten“ und deren Familien fest, die bis hin zu Diskriminierungen ihrer Kinder in der Schule reichten.

> „Extensive Bewirtschaftung ist angebracht, weil die Erfahrungen mit der intensiven gezeigt haben, daß es auf Dauer nicht so gemacht werden kann".
> „Ich könnte jederzeit weniger produzieren, wenn der Staat die Hälfte dessen auszahlen würde, was er an Lagerkosten zahlt - die Qualität wäre dann viel besser".
> „Die Viehhaltung sollte nach Hektar gehen, denn der Nitratgehalt im Wasser ist bedenklich. Spritzmittel bzw. die Intensität sollten insgesamt zurückgefahren werden".
> „Wenn einer vernünftig mit uns redet, sind wir immer bereit, was für den Umweltschutz zu tun. Der, der mit uns redet muß sich auskennen in dem, was er meint".

In der Naturschutzpraxis empfiehlt sich daher die Prüfung, ob die **Ablehnung von Naturschutzzielen auf emotionalen oder auf sachlich-inhaltlichen Gründen beruht**.

4.3.1.2.3 Vermeidung und Abbau kognitiver und emotionaler Kommunikationshemmnisse

Kommunikationshindernisse zu vermeiden und abzubauen, ist bei allen Naturschutzvorhaben hilfreich, unbedingt notwendig ist es bei Initiativvorhaben, an denen sich die Adressaten aktiv beteiligen müssen.

Eine funktionierende Kommunikation bedarf eines **Perspektivenwechsels** derjenigen Seite, die das Verhalten der anderen beeinflussen möchte. Dabei wird die Frage, „**wer was warum wie sieht**" (Görlitz et al. 1994, S. 100) zur zentralen Frage, um die Reaktionen der Adressaten auf Versuche zielgerichteter Beeinflussung abschätzen und potentielle Konflikte vermeiden oder minimieren zu können (ebd.). Konkret bedeutet dies, daß sich die Akteure des Naturschutzes mehrere Frage stellen müssen:

1. Welche Ziele und Vorhaben des Naturschutzes können aus der Sicht der Adressaten zu **sachlich begründeter Ablehnung** führen?
2. Welche Unterschiede in der perspektivischen Wahrnehmung und Bewertung von Sachverhalten können zu **kognitiven Kommunikationshemmnissen** führen bzw. lassen sich solche auf Perspektivendivergenzen zurückführen?
3. Welche Verhaltensweisen der Naturschutzakteure können von den Adressaten so interpretiert werden, daß sie **emotionale Kommunikationshemmnisse und Reaktanz** hervorrufen und hierdurch zur Ablehnung von Naturschutzzielen führen?
4. Bestehen „**emotionale Altlasten**" der Zielgruppe gegenüber dem Naturschutz?

Umgekehrt müssen die eigenen Bewertungen und Ziele sowie die ihnen zugrundeliegenden Überlegungen nachvollziehbar vermittelt werden, denn wenn „die eine Seite ihre Schlüsse auf der Basis von Tatsachen zieht, die der anderen nicht bekannt sind, wird Distanz aufgebaut, wo sie in der Sache vielleicht gar nicht vorhanden ist" (Böttcher & Hürter 1995, S. 27)[117].

Neben der prinzipiellen Bereitschaft zum Perspektivenwechsel erfordert die Vermeidung emotionaler Belastungen eine Reihe weiterer Vorgehens- und Verhaltensweisen[118]. Dabei ist zu berücksichtigen, daß aufgrund von Unvollständigkeit und potentieller Fehlerhaftigkeit der menschlichen Erkenntnis, Problemanalysen und Lösungsvorschläge der Akteure des Naturschutzes ebenso unvollständig oder falsch sein können wie die ihrer Adressaten. Daher kann die eigene Sichtweise einschließlich darin enthaltener Forderungen an Dritte nicht von

[117] Die Bedeutung von Wissensvermittlung zur Vermeidung emotional begründeter Kommunikationshemmnisse wird unter 4.3.7.3 diskutiert.

[118] Vgl. Brettschneider 1990, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Roch 1994, Schahn 1993e, Stoll & Wipfler 1993, TAÖ 1993b, Stoll et al. 1994.

vornherein als die einzig mögliche, sachlich und moralisch richtige betrachtet werden. Vielmehr sind unterschiedliche subjektive Wirklichkeiten zunächst als gleichwertig zu betrachten. Vor diesem Hintergrund ist **Akzeptanz für Naturschutzziele nicht zu fordern, sondern zu erwerben**.

Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist eine dialogorientierte, von Respekt geprägte **Umgangsform**, die den Adressaten nicht den Eindruck vermittelt, es solle ihnen etwas aufgezwungen werden. Anforderungen an umweltgerechtes Verhalten sind daher als **Bitten** (im weitesten Sinne) vorzubringen. Aufgrund des Bedürfnisses nach sozialen Beziehungen (Stäudel 1985) und deren reziprokem Charakter besteht eine prinzipielle Bereitschaft von Menschen, Bitten anderer nachzukommen (Eibl-Eibesfeldt 1984, 1988). Dies setzt aber voraus, daß der Bittende deutlich macht, daß er Ansprüche des anderen respektiert (ebd.). Dies zeigen Aussagen von Stephanskirchener Landwirten zur dortigen Landschaftsplanumsetzung (zit. bei Kaule et al. 1994, S. 58, Luz 1994, S. 147ff) sowie weiterer Akteure bei der Erstellung des Landschaftsplanes in Wedemark (zit. bei Böttcher & Hürter 1995, S. 85):

> „Der Umgang war sehr vorsichtig und behutsam. Sie (Planer u. Agrarberater, Anm. S.H.) haben immer wieder gefragt, das tut gut; das braucht der Landwirt, denn er ist sehr empfindlich, wenn er seine Eigenständigkeit verliert".
> „Der Berater kam, um zu hören, was von der Landwirtschaft her berücksichtigt werden sollte, ohne Arroganz, das ist gut".
> „Der Berater hat es mit seiner Umgangsform und seiner menschlichen Art gut gemacht, wegen ihm haben viele mitgemacht".
> „Als die Landwirte merkten, daß sie nicht über den Tisch gezogen werden, haben sie konstruktiv mitgearbeitet" (Naturschutzbeauftragter des Landkreises).
> „Wenn die Landwirte merken, daß man sich wirklich bemüht, auf ihre Belange einzugehen und sie auch zu verstehen, und daß man ehrlich bemüht ist, auch Kompromisse zu suchen, dann fangen sie an, sich zu öffnen"
> (Umweltbeauftragte der Gemeinde).

Unumgänglich für die Umsetzbarkeit von Initiativvorhaben, die auf aktive Beteiligung, Engagement und nicht erzwingbare Zugeständnisse der Adressaten angewiesen sind, sind weiter die **Freiwilligkeit der Teilnahme, ausreichende und frühzeitige Information der Betroffenen** (⇒ 4.3.7.3) sowie die **Möglichkeit zur aktiven Beteiligung an Meinungsfindungs- und Entscheidungsprozessen** (Luz 1994, Görlitz et al. 1994). Initiativvorhaben sollten daher als Angebot vermittelt werden, das angenommen oder abgelehnt werden kann, und das in Hinblick auf Ziele und Lösungen, zumindest innerhalb eines gewissen Rahmens, flexibel ist. In Stephanskirchen erwies sich gerade die *fehlende* Verbindlichkeit des Landschaftsplans als hilfreich. Dies „eröffnete Handlungsspielräume und konnte zur zielgerichteten Weiterführung und Umsetzung der Planungsbemühungen beitragen" (Luz 1994, S.150). Als entscheidend erwies sich nicht die rechtliche Verbindlichkeit, sondern der „Wille zur Umsetzung und eine Planungsauffassung, die von Planung als einem Prozeß der Aufklärung und des Interessensausgleiches ausgeht" (Kaule et al. 1994, S. 100). So wurden Maßnahmen für ein Moorgebiet im Plan erst festgelegt und dargestellt, nachdem sie mit allen Landwirten und Grundbesitzern abgestimmt waren (Steinert et al. 1993). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Schur (1990, S. 310): „Die Bereitschaft der Landwirte zu umweltschonenderem Verhalten wird ... erhöht, wenn ihnen oder ihren Vertretern konsequent ermöglicht wird, an umweltrelevanten Planungs- und Entscheidungsprozessen teilzunehmen. Diese Teilnahme stärkt ein prosoziales Verhalten und die Eigenverantwortlichkeit der Landwirte". Auch beim Trinkwasserschutz hat es sich als effizienter erwiesen, an den Interessen und

Ansprüchen der Betroffenen anzuknüpfen und mit diesen zu kooperieren als allein auf administrative Vorgaben und rechtliche Regelungen zu setzen[119].

Beteiligung setzt allerdings Spielräume für Veränderungen voraus. Der vorhandene **Entscheidungsspielraum** muß klar dargelegt werden. Ist er zu eng, um Vorschläge und Einwendungen angemessen berücksichtigen zu können, und werden die Ergebnisse der Beteiligung den Betroffenen nicht mitgeteilt, entsteht Unzufriedenheit und die Identifikation mit den erzielten Ergebnissen sinkt ebenso wie die Motivation zu einer weiteren konstruktiven Mitarbeit (Böttcher & Hürter 1995).

Weiter bedarf es der **Berücksichtigung und des Abbaus emotionaler Vorbelastungen**. Ergebnisse von Luz (1994) deuten darauf hin, daß emotionale Altlasten teilweise relativ leicht abgebaut werden können: „Interessanterweise konnten während der Gespräche mit ablehnenden Landwirten erstaunliche Fortschritte erzielt werden, nachdem die negativen Schlüsselerlebnisse einmal beschrieben wurden und seitens der Interviewer Verständnis für die Haltung der Betroffenen zum Ausdruck gebracht wurde ... Emotionale Vorbelastungen könnten aufgrund der gesammelten Erfahrungen durch gegenseitiges Zuhören und Verstehen relativ einfach ausgeräumt werden. Bleiben sie unentdeckt, können sie zu massiven Akzeptanzproblemen führen, bei weiterer Verstärkung sogar eskalieren. Leider verhalten sich Planer in der Regel so, als ob ihre Projekte die ersten in der Gemeinde wären und es keine Vorgeschichte hierzu gäbe“ (ebd., S. 196). Das zur „Planungsleiche“ gewordene Biotopvernetzungskonzept in der Gemeinde Herbrechtingen konnte auf diese Weise wieder zum Leben erweckt werden: „Nachdem erst einmal die 'richtige' Umgangsform mit den Landwirten eingeleitet werden konnte, bedurfte es nur eines geringen Aufwandes, um Teile der Planung zu realisieren“ (ebd., S. 169).

Insgesamt zeigen die Fallbeispiele zu Initiativvorhaben des Naturschutzes, daß angemessene Umgangsformen zum Abbau von Vorurteilen und Berührungsängsten zwischen den Beteiligten beitragen und zu positiveren Einstellungen gegenüber Naturschutzbelangen beitragen können. In Landschaftspflegeverbänden führt die Zusammenarbeit von Naturschützern, Landwirten und Kommunalpolitikern nach Einschätzung der Beteiligten in vielen Fällen ebenfalls zu einem besseren gegenseitigen Verständnis (Tschunko & Güthler 1997). In einigen Fallbeispielen[120] wurde durch den gemeinsamen Planungs- und Umsetzungsprozeß eine Bewußtseinsbildung angestoßen, die durch verbal vorgetragene Argumente oder Schuldzuweisungen vermutlich nicht erreicht worden wäre. Hierzu die Aussage eines Landwirts:

> „Man merkt auch mal, wie andere Menschen die Landschaft sehen. ... Da sagt jemand: ‘Mensch, das ist ja ein toller Baum’, während ich denke: ‘Der steht so dicht an der Grenze, den hätte ich längst abgesägt’. Man muß es auch mal von der anderen Seite sehen, um zu merken, daß manches gar nicht so schlimm ist“. (zit. bei Böttcher & Hürter 1995, S. 93)

Wenngleich Abbau und Vermeidung emotionaler Belastungen und Widerstände gegen Naturschutzvorhaben durch die genannten Vorgehensweisen erleichtert bzw. ermöglicht werden, stellen sie keine Garantie hierfür dar. Vorbehalte können derart verfestigt sein, daß **Grenzen für die Vermeidung emotionaler Belastungen** gegeben sind, die auch durch ernsthafte Bemühungen nicht überwunden werden können.

[119] Kaule et al. 1994, Luz 1994, Schur 1990.
[120] Böttcher & Hürter 1995, Jüdes 1988, Kaule et al. 1994, Luz 1994.

4.3.1.2.4 Reziprozität von Beziehungen

Auf die Bedeutung der Reziprozität von Beziehungen wurde bereits unter 4.2.13 im Zusammenhang mit prosozialem Verhalten hingewiesen. Reziprozität spielt aber in jeder Kommunikation eine Rolle und wird in Beeinflussungs- und Verhandlungsstrategien genutzt (Cialdini 1987, Eibl-Eibesfeldt 1984). Personen sind eher bereit, auf ein Angebot einzugehen, wenn ihnen zuvor bereits ein anderes Angebot gemacht wurde. Hierdurch empfinden sie ein Gefühl der Verpflichtung, sie fassen das zweite Angebot als Entgegenkommen des Kommunikationspartners auf, das sie schwerer ablehnen können als das erste. Daher gehen Verhandlungspartner meist mit sehr hohen Forderungen in Verhandlungen, obwohl sie wissen, daß sie diese nicht durchsetzen können. Sie schaffen sich auf diese Weise aber eine **disponible Tausch- oder „Reziprozitätsmasse“**, mit deren Hilfe sie einen höheren Erfolg erzielen können, als wenn sie von vornherein zwar „realistischere“, aber niedrigere Forderungen aufstellen würden.

Allerdings können **Maximalforderungen** zur Schwächung der eigenen Position führen, wenn sie unter allen Umständen aufrechterhalten werden und damit nicht verhandelbar sind. Dies zeigen ältere empirische Untersuchungen zur kommunalen Umweltpolitik (Hucke et al. 1980). Maximalforderungen kann häufig nicht nachgekommen werden, da sich ihnen gut begründete Gegenargumente entgegensetzen lassen und Verhandlungspartner, die im Auftrag von Gruppen verhandeln, wie z.B. Politiker, im Spannungsfeld unterschiedlicher Anforderungen, Verantwortungen und Bindungen stehen (Hartkopf 1987). So ist in der Praxis zu beobachten, daß kompromißlose Forderungen von Umweltverbänden bei administrativen oder politischen Entscheidungen bereits von vornherein einkalkuliert werden. Nach dem Motto „die Naturschützer sind sowieso immer gegen alles" läßt man ihre Bemühungen ins Leere laufen und entzieht ihnen so ihre Wirksamkeit. Im Gegensatz hierzu bemängeln Böhme et al. (1986) in Bezug auf das Handeln von Naturschutzbehörden, daß diese zu defensiv vorgingen und ihre Handlungsmöglichkeiten nicht genügend ausschöpften. Statt mehr als benötigt zu fordern, um dann schließlich das Nötige zu bekommen, gäben sie sich mit weniger zufrieden. Auch hierfür lassen sich empirische Belege finden[121]. Entscheidend dürfte in erster Linie **die Flexibilität der eigenen Position** sein, weniger die „Höhe“ der ursprünglichen Forderung - so lange sich diese in einem Rahmen bewegt, der nicht von vornherein Glaubwürdigkeit und Ernsthaftigkeit untergräbt.

4.3.2 Zielgruppenspezifität

„Der Umgang mit einer bestimmten Umwelt ... vollzieht sich in gänzlich anderer Weise, je nachdem, welche Person oder Personengruppe wir betrachten“ (Kruse et al. 1990, S.9). Es gibt daher keine Argumentationen, Maßnahmen und Vorgehensweisen im Naturschutz, die bei allen Adressaten gleichermaßen einstellungs- bzw. verhaltensändernd wirken. „Die Bevölkerung" kann daher nicht oder nur sehr eingeschränkt Adressat gezielter Bewusstseinsbildung und Einflußnahme sein. Vielmehr ist sie nach **Zielgruppen mit jeweils spezifischen Merkmalen** zu differenzieren[122]. Besonders häufig werden Zielgruppen nach gesellschaftspolitischen Wert- und Handlungsorientierungen und Lebensstilen unterschieden[123]. Unterschiede können sich aber hinsichtlich aller Verhaltensdeterminanten ergeben.

[121] Böhme et al. 1986, Hucke et al. 1980, Müller 1986
[122] Vgl. BNL 1995b, Franz & Herbert 1986, Karger 1995, Kruse 1997, Schur 1990.
[123] Vgl. Franz & Herbert 1986, Poferl et al. 1997, Augst 1995.

Dabei kann es auch bei relativ klar abgegrenzten Zielgruppen, wie z.B. Landwirten, nötig sein, weitere Differenzierungen vorzunehmen. „*Die* Landwirtschaft gibt es nicht. Sie setzt sich aus völlig verschiedenen sozialen Schichten zusammen, von reichen Grundbesitzern und Eigentümern großer Waldungen über wohlhabende Großbauern bis zu armen Kleinbauern in ungünstiger Gebirgslage oder den Arbeitern und Angestellten, die kleine Landflächen am Feierabend bewirtschaften" (Priebe 1985, zit. bei Luz 1994, S. 196; vgl. auch Heinze & Voelzkow 1992). Insbesondere durch folgende Merkmale können Unterschiede auftreten: Betriebsgröße, Art des Betriebes (Haupt- oder Nebenerwerb), betriebliche Zielsetzungen, Standort und Bodengüte der bewirtschafteten Flächen, Produktionsschwerpunkt und Flächennutzung (Ackerbau, Viehzucht, Milchwirtschaft), Lage des Betriebes im ländlichen Raum oder in städtischem Einflußbereich, finanzielle Situation, Arbeitsbelastung, Familienverhältnisse und soziokulturelles Umfeld, Ausbildung des Landwirtes, Grundeinstellung zur eigenen Arbeit und Freude an der Landwirtschaft[124].

Daß ein nicht zielgruppenorientiertes Vorgehen zu Akzeptanzdefiziten führen kann, werden die Ausführungen in nachfolgenden Abschnitten anhand der Fallbeispiele noch zeigen. Explizit bemängeln Rentsch et al. (1990, S. 58) die „nicht ganz adressatengerechte Öffentlichkeitsarbeit der Nationalparkverwaltung“ in Berchtesgaden. Entsprechende Handlungsvorschläge dieser Autoren unterscheiden daher sehr differenziert nach Zielgruppen wie Kommunalpolitikern, Lehrern, Schülern, Vereinen, Behörden, Kirchen, Landwirten, Touristen, Medien, Jägern und anderer mehr.

4.3.3 Selbstverständnis, Gewohnheiten, Bedürfnisse und Interessen der Adressaten

Da Naturschutzforderungen häufig strukturelle Eingriffe in gewohnte Verhaltensweisen und soziale Bezüge einer Person darstellen, müssen **Selbstverständnis, Gewohnheiten, Bedürfnisse und Interessen der Adressaten in Naturschutzstrategien berücksichtigt werden**, um Konflikte zu vermeiden. „Steuerungsversuche, welche die Bedürfnislage der Adressaten außer acht lassen, sind bestenfalls unwirksam, im schlimmsten Falle lösen sie ungewollte Nebenwirkungen aus, die den ursprünglichen Steuerungsintentionen diametral entgegenstehen können“ (Franz & Herbert 1986, S. 103). Diese Aussage kann auf das Selbstverständnis einer Person sowie auf ihre Gewohnheiten und Interessen erweitert werden. Nach Gronemeyer (1976) hat dies den **Verzicht auf die Radikalität von Zielen** zur Folge. Radikalität enthält „einen Selektionsmechanismus von hoher Effektivität“ (ebd., S. 142) und schließt jene aus, die diese Radikalität nicht teilen oder deren Konfliktfähigkeit nicht ausreicht, die daraus folgenden Konsequenzen zu tragen. Diese Auffassung ist jedoch zu differenzieren.
Für die Mobilisierung von Öffentlichkeit und Bevölkerung in politischen Auseinandersetzungen (⇒ 5.6.1), bei denen es darum geht, möglichst viele Menschen gegen konkrete umweltschädigende Vorhaben zu gewinnen und Entscheidungen über Machtkonflikte herbeizuführen, kann sich die Radikalität von Forderungen und Zielen positiv auswirken. Hier ist zwischen potentiellen Unterstützern (Bevölkerung) und „Endadressaten“ (Vorhabensträgern) zu unterscheiden. Da radikale Ziele häufig Vereinfachungen enthalten und Komplexität reduzieren, gewinnen sie eher Unterstützung als differenzierte und komplexe Ziele. Zudem herrscht bei den Unterstützern in der Regel die Betroffenenperspektive vor, so

[124] Bill 1990, Danner 1994 mündl., Kaule et al. 1994, Luz 1994, Pongratz 1992, Schur 1990, TAÖ 1991, 1993b.

daß mit dem angestrebten Ziel für sie meist keine einschneidenden Verhaltensänderungen verbunden (oder zumindest noch nicht sichtbar) sind und ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis besteht. Dies erleichtert das Engagement gegen das betreffende Vorhaben. Ziele und Kommunikationstrategien, die die Handlungsmobilität der Adressaten berücksichtigen, sind jedoch zumindest in zwei Fällen erfolgreicher als radikale und ultimative Forderungen: Erstens, wenn bei Reaktivvorhaben der Vorhabensträger nicht über Machtkonflikte zu umweltgerechtem Verhalten bewegt werden soll, zweitens wenn Initiativvorhaben der aktiven und eigenverantwortlichen Beteiligung der Adressaten bedürfen(vgl. Eibl-Eibesfeldt 1984).

Hier sind **pragmatische und flexible Verhaltensanforderungen** notwendig, die es einerseits den Adressaten erlauben, Naturschutzvorgaben an ihre spezifische Situation anzupassen[125], andererseits aber auch weitergehenden, „radikaleren" Schritten den Boden bereiten können[126]. Ziele, die einen hohen Aufwand erfordern, müssen durch **Zwischenlösungen** annehmbar gemacht werden: Weichen neue, von außen geforderte Einstellungen oder Verhaltensweisen zu weit vom Gewohnten ab, besteht die Gefahr, daß Inhalt und Sender der entsprechenden Botschaft vom Adressaten abgewertet werden. Dies kann zu Stabilisierung oder Veränderung der betreffenden Einstellung bzw. Verhaltensweise in die entgegengesetzte Richtung führen (Ernst et al. 1992). Bei Lernprozessen, wie es Einstellungs- und Verhaltensänderungen ja sind, steigt die Lernbereitschaft, wenn der Lerninhalt auf die eigenen Lebensumstände bezogen werden kann, die Lernanforderung dem Zutrauen zu den eigenen Fähigkeiten entspricht, Unter- und Überforderungen vermieden werden und die Lernziele im Bereich der Machbarkeit liegen. Eine zu hohe, auf der Radikalität von Forderungen beruhende, Soll-Ist-Diskrepanz kann hingegen leistungshemmend und zielkonträr wirken (Gronemeyer 1976).

Zwischenlösungen müssen als Teil einer **Gesamtstrategie** verstanden werden. Anderenfalls können sie leicht zur Verkürzung eines langfristigen und umfassenden Umwelt- und Naturschutzes auf klischeehafte Vorstellungen und Verhaltensweisen in „low-cost"-Bereichen führen[127]. Als Alibimaßnahmen erleichtern sie dann lediglich die psychische Bewältigung kognitiver Dissonanz, ohne tatsächlich wirksam zu Umwelt- und Naturschutz beizutragen.

Gesamtstrategien lassen sich mit Hilfe der **„foot-in-the-door-Technik"** verwirklichen[128]. Dabei sollen Verhaltensänderungen erreicht werden, indem Personen zu einem Verhalten veranlaßt werden, das dem gewünschten Endverhalten inhaltlich gleicht, aber weniger Aufwand erfordert. Es wird davon ausgegangen, daß die „kleine" Verhaltensänderung das Selbstbild einer Person ändert, da sich die Person für dieses Verhalten selbst Motive zuschreibt, die ihrerseits zu einer „größeren" Verhaltensänderung führen können. Auch kann das Endverhalten bereits eingeübt werden, so daß es sich später leichter in bestehende Verhaltensmuster integrieren läßt. Richtet man daher eine geringfügige Bitte an eine Person, wird diese einer späteren zweiten, größeren Bitte eher nachkommen als eine Person, der nur die zweite Bitte gestellt wurde. Befunde zum Recycling- und Energiesparverhalten sprechen für die Wirksamkeit dieser Methode[129]. Sie baut zudem Reaktanzeffekten vor, die bei Forderungen nach größeren Verhaltensänderungen häufig auftreten (Kruse 1991, Preuss 1991). Am nachhaltigsten scheint ihre Wirkung zu sein, wenn die Verpflichtung zur Verhaltens-

[125] Danner 1994, mündl., Görlitz et al. 1994, vgl. Böttcher & Hürter 1995, Filoda et al. 1996, Luz 1994.
[126] Zu diesem Ergebnis kommt auch Baumheier (1993) in Bezug auf die Entwicklung umweltgerechter, innovativer Politikansätze und deren Implementation auf kommunaler Ebene.
[127] Vgl. Diekmann & Preisendörfer 1994, Preisendörfer 1993, Winter 1981.
[128] Bierhoff 1984, Cialdini 1987, Katzenstein 1995b, Kruse 1991, 1997a, Schaible-Rapp 1993.
[129] Roch 1994, Schaible-Rapp 1993, Wortmann et al. 1993.

änderung aktiv und freiwillig übernommen wird und in öffentlicher, insbesondere schriftlicher, Form erfolgt. Der Wunsch, sich konsequent und berechenbar zu verhalten, führt unter diesen Voraussetzungen zu einer relativ hohen entsprechenden Verhaltenswahrscheinlichkeit (Cialdini 1987, Schahn et al. 1988)[130]. Dies gilt vor allem, wenn die Motive des Verhaltens schwach oder mehrdeutig sind. Die Person ist dann „in einer vergleichbaren Lage wie ein äußerer Beobachter und zieht aus dem eigenen (neuen, umweltfreundlichen Verhalten) einen Rückschluß auf ihre Einstellungen und Werthaltungen“ (ebd., S. 179).

Selbstverständnis und Gewohnheiten der **ländlichen Bevölkerung** sind vor dem Hintergrund der „starken Regelhaftigkeit des täglichen Lebens“ (Görlitz et al. 1994, S. 115) im soziokulturellen, dörflichen Umfeld zu sehen. Dieses interpretiert zwar einen „schleichenden Wandel als Regel“ (ebd., S. 121), läßt jedoch massives individuelles Ausbrechen kaum zu (ebd.). Kaule et al. (1994, S. 21) führen Akzeptanzdefizite von Naturschutzzielen bei Landwirten darauf zurück, daß diese Ziele „oft im krassen Gegensatz zu jahrzehntelang geübten Empfehlungen stehen und von den unmittelbar Betroffenen und von den verantwortlichen Experten und Entscheidungsträgern eine Kehrtwendung in ihrer täglichen Berufspraxis und eine Abkehr von bisherigen Leitbildern, Empfehlungen und Richtlinien“ verlangen.

Im Rahmen des MEKA wurde zwar die Beobachtung gemacht, daß die Honorierung bäuerlicher Arbeit nach der Größe bewirtschafteter Flächen und nicht nach dem Ertrag zumindest Neugier und Interesse der Landwirte weckte, obwohl oder gerade weil dies einer fundamentalen Umkehr der bisherigen Agrarpolitik entspricht (Görlitz et al. 1994)[131]. Dennoch bestätigen die Erfahrungen mit dem MEKA im Großen und Ganzen die Notwendigkeit, an Selbstverständnis und Gewohnheiten der Adressaten anzusetzen. Der Einstieg in das Programm wurde Landwirten dadurch erleichtert, „daß der vorgestellte Maßnahmenkatalog Wirtschaftsweisen beinhaltet, die seit jeher so praktiziert wurden“ (ebd., S. 89). Darüber hinausgehende Maßnahmen werden von den meisten Landwirten nur akzeptiert, wenn sie innerhalb eines Rahmens verbleiben, der nicht zu weit vom Gewohnten abweicht: „Die im MEKA angebotenen Handlungsalternativen werden von den übrigen (nicht an einer völligen Umstellung auf ökologische Landwirtschaft interessierten, Anm. S.H.) Landwirten aufgegriffen, sofern sie nach deren Beurteilung der agrar-ökonomischen Rationalität nicht gänzlich zuwiderlaufen und mit der bisherigen Vorstellung des ‘richtigen’ Wirtschaftens vereinbar sind“ (ebd., S. 144). „In den Bereichen, in denen ... ‘drastische’ Verhaltensänderungen gefordert sind, ist ... kaum Wandel durch MEKA angeregt worden. Dies sind der Verzicht auf Herbizide bei der Unkrautbekämpfung sowie der vollständige Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und mineralische Düngung im Gesamtbetrieb“ (ebd., S. 142). Mit dem Wissen um die Möglichkeiten der „foot-in-the-door-Technik“ könnte jedoch untersucht werden, ob und wie weit das MEKA und andere Programme stärker als bisher als erster Schritt auf dem Weg zu einer flächendeckenden, umweltgerechteren Landwirtschaft genutzt werden könnten.

Eine besondere Rolle im Selbstverständnis von Landwirten und damit auch für deren Verhalten scheint das „**bäuerliche Arbeitsethos**“ zu spielen. Hierfür sprechen viele empirische Befunde.

- In den von Luz (1994) untersuchten Projekten blieb jenen Landwirten, die einen Teil ihres Einkommens durch Landschaftspflege erwarben, die soziale Anerkennung im Ort erhalten. „Dagegen wurden Flächenstilleger regelrecht verachtet, da sie angeblich durch Nichtstun

[130] An diesen Punkten setzen auch das unter 5.4.3 vorgestellte Konzept zur selbsttätigen Verbreitung umweltgerechten Verhaltens von Mosler (1994) und die von Prose (1995) beschriebene Energiesparkampagne an.

[131] Gründe hierfür werden von Görlitz et al. (1994) allerdings nicht genannt.

Geld verdienten. Hier fand sich ein erster Hinweis auf die Problematik, einen auf Produktion ausgerichteten Wirtschaftszweig durch Stillegen von Kapazitäten zur Produktionsminderung zu bewegen“ (ebd., S. 107).

- Ziche & Wörl (1992) stellten fest, daß Landwirte ihr Einkommen lieber aus „gerechten“ Preisen für ihre Produkte erzielen würden, als aus Fördermitteln für extensive Landbewirtschaftung. Dies empfinden sie als unbefriedigend. Daher ist es hilfreich, wenn z.B. die Erhaltung und Mahd extensiver Wiesen nicht nur aus landschaftspflegerischen Gründen betrieben wird, sondern wenn sich das gewonnene Heu sinnvoll in den Betriebsablauf integrieren oder vermarkten läßt (vgl. Filoda et al. 1996).
- Luz (1994) traf bei Landwirten häufig die Auffassung an, daß durch den Naturschutz ausgewiesene oder gesicherte Biotopflächen in ihrem Eigentum verbleiben oder zumindest von ihnen gepflegt werden sollten. Neben ihrem Arbeitsethos kommt darin auch deutlich das Selbstverständnis der Landwirte als Eigentümer und Nutzer des Landes zum Ausdruck. Möglicherweise wird das bäuerliche Arbeitsethos jedoch nur bzw. vor allem auf Flächen wirksam, die sich im Eigentum der Landwirte befinden. Hierfür spricht eine von Oppermann et al. (1997) gemachte Beobachtung, die in teilweisem Widerspruch zu den Aussagen von Luz (1994) steht, obwohl sich beide Quellen mit denselben Fallbeispielen befassen: Der Kauf von Flächen für Naturschutzzwecke durch die öffentliche Hand führte dazu, daß Landwirte die Hecken auf dem von ihnen verkauften Grund nicht mehr pflegten.
- Luz (1994) und TAÖ (1991) berichten von einer starken Abneigung der Landwirte gegenüber ungepflegt wirkenden, vor allem stillgelegten, Flächen (Luz 1994). Die Landwirte befürchten, daß Flächen, die im Rahmen von Vertragsnaturschutzprogrammen bewirtschaftet werden, ungepflegt aussehen und sie hierdurch vor ihren Kollegen „schlecht dastehen“ könnten (TAÖ 1991). „Was aus ökologischer Sicht eine Bereicherung darstellt, ist für die Landwirte eine ‘Sauerei' und auf die Faulheit des betreffenden Landwirtes zurückzuführen“ (ebd., S. 23).

Für die **Akzeptanz von Schutzgebieten** sind das traditionelle Selbstverständnis der heimischen Bevölkerung und daraus resultierende (Um-)Gewöhnungsprozesse ebenfalls wichtige Faktoren. „Die Skepsis gegenüber dem Nationalpark (Bayerischer Wald, Anm. S.H.) ist z.T. in den vielfältigen und tiefgreifenden Veränderungen der traditionellen Raumstrukturen innerhalb eines Zeitraumes von ‘nur’ 15 Jahren begründet. Der Gewöhnungsprozeß hält nicht mit der Durchführung von Maßnahmen Schritt“ (Rentsch 1988, S. 31) - wie es bei der Entwicklung von Wirtschaftswald zu naturnahem (Ur)Wald ohne menschliche Eingriffe der Fall ist. Die Einheimischen leben jedoch seit Generationen mit dem Bewußtsein, daß ihre Wälder genutzt, gestaltet und gepflegt werden. „Das rasche Vorgehen der Nationalparkverwaltung führt bei den Einheimischen zu dem Gefühl, ‘überrumpelt’ worden zu sein, und verstärkt dadurch die abwehrende Haltung gegenüber allem, was mit dem Nationalpark zu tun hat. Die Nationalparkverwaltung verfolgt konsequent ihr Ziel, einen naturnahen Wald zu schaffen und berücksichtigt dabei nicht, daß Eingriffe in traditionelle Strukturen und deren Veränderung größter Behutsamkeit bedürfen“ (Rentsch 1988, S. 43).

Sich selbst überlassene Flächen, ein „unaufgeräumter“ und „unordentlicher“ Wald rufen die Ablehnung vieler Einheimischer hervor[132]: „Der ‘saubere Wald’ als Symbol für den Lebensraum der ansässigen Bevölkerung ist verinnerlicht und zur unverrückbaren Norm erhoben! Jede Veränderung daran durch Außeneinwirkung stößt von vornherein auf Widerstand ... Die emotionale Beziehung zum heimatlichen Symbol ‘Wald’ wird durch das naturschützerische Wirken der Nationalparkverwaltung empfindlich gestört: traditionelle Vorstellungen verlieren

[132] Zu ästhetischen Bewertungen und damit verbundenen Problemen ausführlich unter 4.3.8.

ihre Gültigkeit - der 'Waldler' seine 'Hoamat'" (ebd., S. 37f.). Diese Ablehnung tritt um so deutlicher zutage, je näher die Befragten am bzw. im Nationalpark leben. „Gerade die konsequente Naturschutzarbeit, für die die Nationalparkverwaltung von der Fachwelt zu Recht viel Anerkennung erfahren hat" (ebd., S. 37), führt somit zu Akzeptanzproblemen, da sie am „territorialen Erstanspruch der Einheimischen an dem Raum als Heimat rührt und eine starke emotionale Betroffenheit auslöst" (ebd.). Ähnlich gelagerte Probleme finden sich im Nationalpark Berchtesgaden (Rentsch et al. 1990).

Widerstand gegen Naturschutzvorhaben resultiert häufig nicht aus den Naturschutzzielen an sich, sondern vielmehr aus deren - vermeintlichen oder tatsächlichen - Nebenfolgen. Daher ist eine deutliche **Unterscheidung zwischen Standpunkt und Interesse der Adressaten** vorzunehmen. Während Standpunkte hinsichtlich bestimmter Handlungen oder Naturschutzziele vertreten werden, beziehen sich die Interessen auf deren Nebenfolgen. Ein ablehnender Standpunkt gegenüber einem Naturschutzvorhaben bedeutet nicht unbedingt, daß dieses an sich abgelehnt wird, sondern daß hierdurch eine Beeinträchtigung eigener Interessen in anderen Lebensbereichen befürchtet wird. Diese Unterscheidung wird um so bedeutender, je mehr sich mit dem gestiegenen Umweltbewußtsein die Diskussion vom „Ob" von Umwelt- und Naturschutz zum „Wie" verschiebt. Vormals ideologisch bestimmte Auseinandersetzungen verwandeln sich hierdurch in einen materiell-interessenbezogenen Diskurs (Raschke 1993), die sozialen Folgen von Umwelt- und Naturschutzvorhaben bringen dabei „Menschen in Gegensatz zueinander, die umweltpolitisch übereinstimmen könn(t)en" (ebd., S. 736).

Es ist daher erforderlich, daß sich die Akteure des Naturschutzes Klarheit über die, häufig nicht unmittelbar sichtbaren, Interessen der Adressaten verschaffen und auf ihre Vereinbarkeit mit dem jeweiligen Naturschutzvorhaben überprüfen. Gelingt es, negative Nebenfolgen von Naturschutzzielen - ohne gravierende Abstriche daran - zu vermeiden und dies glaubhaft zu vermitteln, bestehen für die Beibehaltung ablehnender Standpunkte zumindest keine sachlichen Gründe mehr. Hierdurch werden Handlungsspielräume eröffnet und Kompromisse möglich. Es geht somit darum, **Standpunkte aufzugeben und Interessen zu wahren**. Bei der Umsetzung des Landschaftsplans Stephanskirchen bestand das entscheidende Hemmnis für die Beteiligung von Landwirten an Extensivierungsmaßnahmen nicht in prinzipieller Ablehnung, sondern in der Angst vor der Ausbreitung von Problemunkräutern und der Auflage, diese nur mechanisch bekämpfen zu dürfen[133]. Als diese Befürchtungen durch intensive Aufklärung und das Aufzeigen alternativer Unkrautbekämpfungsmaßnahmen ausgeräumt werden konnten, nahm die Bereitschaft zur Beteiligung zu (Luz 1994)[134].

Noch günstiger ist es, wenn, im Sinne eines **Positivsummenspiels**, Interessen und Bedürfnisse der Adressaten durch Naturschutzziele nicht nur gewahrt, sondern sogar gefördert werden können, wenn also das Kosten-Nutzen-Verhältnis umweltgerechter Verhaltensweisen nicht nur ausgeglichen, sondern positiv ist und alle Beteiligten voneinander profitieren (sogenannte „**win-win-Situation**"). Naturschutzstrategien sollten sich daher darum bemühen, naturschutzfachliche Erfordernisse soweit als möglich zum Bestandteil des Nutzens der Adressaten zu machen und somit die **Nutzenperspektive der Adressaten um Naturschutzziele zu erweitern** (vgl. Mayntz 1992).

---

[133] Diese Angst stellten auch Görlitz et al. (1994) und Ziche & Wörl (1992) fest.

[134] Die Erfolgskontrolle (Oppermann et al. 1997) zeigte allerdings, daß dieses Problem auf Dauer nicht befriedigend gelöst werden konnte. Der ökonomische Erfolg und die soziale Anerkennung der Landwirte, die auf ökologischen Landbau umgestellt haben, trugen aber dazu bei, daß das Thema zu weniger „hitzigen" Auseinandersetzungen führte und nicht das gesamte Projekt in Frage gestellt wurde.

Beispiele hierfür liegen vor[135]. Sie zeigen, daß Landwirtschaft, Gastronomie und Fremdenverkehr von Naturschutzmaßnahmen profitieren können. Die Schaffung von Vermarktungsstrukturen für „ökologisch“ erzeugte landwirtschaftliche Produkte, spielt hierbei eine wichtige Rolle. Bei einem Projekt zur Erhaltung von Trockenlebensräumen durch großräumige, extensive Schafbeweidung erweisen sich die Schäfer mit ihren Schafherden als touristische Attraktion (Weid 1996). Eine Biotopvernetzung fand „die Zustimmung des Pächters schon aus dem einfachen Grund, daß die damit angestrebte Vermehrung der Rebhühner in Aussicht stellte, daß man diese wohlschmeckenden Tiere eines Tages wieder essen kann. Immerhin mußte er dafür 10 Prozent seiner Fläche zur Verfügung stellen. Viele Diskrepanzen zwischen dem Natur- und Umweltschutz und Landwirten basieren darauf, daß die naheliegenden Zusammenhänge zwischen Bewirtschaftung, dem 'Nutzen' und den Schutzzielen nicht gesehen werden" (Luz 1994, S. 194).

Zwei **Voraussetzungen für Positivsummenspiele und die Aufgabe von Standpunkten** müssen allerdings gegeben sein.

1. Die ursprünglich vertretenen Standpunkte dürfen nicht auf unüberwindbaren emotionalen Vorbehalten, Persönlichkeitsfaktoren oder sozialen Einflüssen beruhen. Karriere- und Machtstreben, persönliche Unsicherheit, Unfähigkeit zu Kompromissen und zu Eingeständnissen eigener Fehler, Rollenerwartungen und sozialer Druck usw. können auf beiden Seiten dazu führen, daß sich Naturschutzvorhaben nicht verwirklichen lassen. Auf Seiten der Adressaten kann dies besonders bei Reaktivvorhaben der Fall sein, wenn die Vorhaben der Adressaten zur Diskussion stehen. Dies läßt sich aus der Medienberichterstattung zu Eingriffsvorhaben schließen: Selbst wenn von Naturschutzverbänden Alternativlösungen vorgelegt werden, die der fachlichen Zielsetzung ebenso gerecht werden wie die ursprüngliche Planung, können sie sich meist nicht durchsetzen. Hier könnten nicht offengelegte persönliche Motive und institutionelle Eigeninteressen der jeweiligen kollektiven Akteure (⇒ 5.4.1) eine Rolle spielen. Diese Frage bedarf allerdings der empirischen Aufarbeitung.
2. Die Interessengegensätze müssen prinzipiell lösbar sein. Viele Konflikte zwischen Naturschutzzielen und anderen Interessen stellen sich jedoch als **Nullsummenspiele** dar, die nur zu Lasten eines der Beteiligten zu lösen sind. Dies gilt für viele Baumaßnahmen, die unvermeidlich im Widerspruch zu Naturschutzzielen stehen. Unterhalb der Frage nach dem „Ob“ der Maßnahme gibt es jedoch auch hier Möglichkeiten, nach umweltgerechten Lösungen zu suchen, z.B. hinsichtlich des Flächenverbrauches oder der Beanspruchung naturschutzfachlich hochwertiger Gebiete. Je weniger dies möglich ist, um so mehr werden Konflikte über Entscheidungen auf Machtbasis und mit Hilfe konfrontativer Strategien ausgetragen werden (⇒ 5.6).

4.3.4 Soziale Einbindung und Anerkennung

Menschen sind auf die **Einbindung in eine soziale Gemeinschaft** angewiesen, die ihnen physische, emotionale und mentale **Sicherheit und Anerkennung** bietet (Hinsch & Jürgens 1985, Richter 1980). Deshalb kann „eine Motivation, die dem Bedürfnis nach sozialer Anerkennung entspringt, ungeheuren Einfluß auf unser Verhalten haben“ (Bourne & Ekstrand 1992, S.401).

[135] Vgl. ANL 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Pröbstl & Frank-Krieger 1996b, TAÖ 1993a,b,c, 1994a,b, Wehner 1996, Weid 1996.

Menschen neigen daher zur **Identifikation mit der Mehrheitsmeinung** der Bezugsgruppe, in die sie integriert sind - was nicht ausschließt, daß die Meinung der Gruppe im Gegensatz zur Meinung der Mehrheit in einer Gesellschaft steht. Das, was viele innerhalb der Bezugsgruppe tun oder denken, besitzt häufig eine Überzeugungskraft aus sich selbst heraus, die durch eine „objektive Richtigkeit" nicht gedeckt sein muß (Cialdini 1987). **Identifikation mit einer Gruppe und Gruppendruck** erschweren unabhängiges Denken und können zu erheblichen Fehleinschätzungen führen. Selbst in harmlosen Situationen schließen sich, insbesondere wenig selbstsichere, Personen häufig der Gruppenmeinung an, selbst wenn sie (eigentlich) keinen Zweifel daran haben können, daß diese falsch ist[136]. Dies wird gestützt, indem die Gemeinschaft konforme Einstellungen und Verhaltensweisen belohnt, Abweichungen aber durch **Entzug sozialer Anerkennung und Ausübung sozialen Drucks** sanktioniert. Nonkonformes Verhalten erfordert aus diesen Gründen ein ausgeprägtes und selbstsicheres Denk- und Urteilsvermögen[137].

Umweltrelevante **Einstellungen und Verhaltensweisen eines Individuums sind somit abhängig von den Normen der jeweiligen Bezugsgruppe**. Dies gilt um so mehr, je bedeutender eine Gruppe im Leben eines Individuums ist, und um so weniger, je aufgelockerter die Bindungen zwischen den Gruppenmitgliedern sind und je mehr Beziehungen zu Personen außerhalb der Gruppe bestehen[138]. Mit zunehmender sozialer Distanz (⇒ 4.3.5) zwischen Naturschützern und ihren Adressaten wird die Motivation der Adressaten zu umweltgerechtem Verhalten daher zunehmend schwieriger und aufwendiger. Hohe Bedeutung kommt in der Regel dem Freundeskreis sowie dem Lebenspartner zu[139]. Deren Einfluß auf die (politische) Meinung eines Individuums ist höher einzuschätzen als die öffentliche, durch Medien verbreitete Meinung; Bezugsgruppenmeinung ist entscheidender als das allgemeine Meinungsklima (Kriesi 1994, Schenk & Rössler 1994). Untersuchungen über den Kauf von Solaranlagen, die Wahl des Fahrrades als Verkehrsmittel sowie Wassersparverhalten zeigen, daß die Anzahl der Bekannten, die ein solches Verhalten bereits ausführen, eine wichtige verhaltensbestimmende Variable ist (Giesinger 1995, Wortmann et al. 1993). Aus Untersuchungen zur Mülltrennung in Wohnkomplexen folgern Hormuth & Katzenstein (1990, S. 84), daß „sozial eingebundene Personen ... eher den Kompostmüll [trennen], möglicherweise weil sie sich eher an bestehenden Normen der Müllsortierung orientieren". Bill (1990) erwähnt einen Fall, in dem eine vom Hofnachfolger gewünschte Umstellung auf ökologischen Landbau von dessen Vater als radikale Infragestellung seines Lebenswerkes aufgefaßt wurde. Da dem Landwirt der häusliche Friede wichtiger war, stellte er erst nach dem Tod des Vaters um. Dies zeigt zugleich, daß Naturschutzziele mit erheblichen sozialen Folgen verbunden sein können, die nicht unberücksichtigt bleiben oder als unberechtigt angesehen werden dürfen.

Umweltrelevante Einstellungen und Verhaltensweisen von Landwirten sind darüber hinaus häufig nur im **Kontext dörflicher Sozialstrukturen** zu verstehen (Görlitz et al. 1994). Diese sind oft von starrer Hierarchisierung, der Ritualisierung von Kommunikations- und Handlungsprozessen, der Orientierung an lokalen Eliten sowie starker sozialer Kontrolle geprägt. Dies verhindert „Reflexion und Kommunikation, bietet aber gleichzeitig Sicherheit und Selbstverständlichkeit durch Gemeinsamkeit" (ebd., S. 115). „Es gelten innerhalb der Dorfgemeinschaft so viele Selbstverständlichkeiten, daß Alternativen kaum bewußt oder

[136] Bourne & Ekstrand 1992, Eibl-Eibesfeldt 1988, Hinsch & Jürgens 1985, Riedl 1976, 1980, Schönwandt 1984
[137] Eibl-Eibesfeldt 1984, 1988, Fietkau 1984, Hinsch & Jürgens 1985, Richter 1980.
[138] Kriesi 1994, Peters 1994, Schenk & Rössler 1994.
[139] Kruse 1997a, Winter 1981, Wortmann et al. 1993.

gewünscht werden. Die soziale Kontrolle sorgt dafür, daß Veränderungen sich nicht individuell und spontan ereignen, sondern sich als langsamer kollektiver Prozeß durchsetzen“ (ebd., S. 131f.). Es bleibt somit wenig Raum für stark abweichendes Verhalten; sozial ausgeübter Zwang wird nicht als Zwang, sondern als Normalität empfunden.

Der Erfolg von Naturschutzvorhaben entscheidet sich daher unter anderem an ihrer „**Kompatibilität**“ mit diesem sozialen Regelwerk. Entspricht der von außen kommende Impuls den Denk- und Erfahrungsweisen der Landwirte innerhalb ihres sozialen Umfelds, dann können Veränderungen „im Laufe der Zeit aufgrund von Demonstrations- und Nachahmungseffekten sowie zunehmendem sozialem Druck“ (ebd., S. 152) zur allgemein anerkannten Norm werden und daher wesentlich stabiler und billiger sein als Änderungen, die dauernder externer Anreize, z.B. finanzieller Förderung, bedürfen (ebd., vgl. Schur 1990).

Die Ausübung sozialen Drucks innerhalb solcher Regelwerke kann zur **Diskrepanz zwischen innerer und öffentlich geäußerter Einstellung** führen, auf die im Zusammenhang mit sozialen Rollen bereits hingewiesen wurde: Landwirte vertreten in der Öffentlichkeit häufig sozial erwünschte und positiv sanktionierte, „naturschutzfeindliche“ Ansichten, auch wenn sie dem Naturschutz insgeheim viel aufgeschlossener gegenüberstehen - wie sich in Einzelgesprächen zeigt[140].

Ziel von Umwelt- und Naturschutz muß es daher sein, die **soziale Akzeptanz umweltgerechter Verhaltensweisen zu stärken**. Akzeptanz in Form sozialer Kontakte und Anerkennung ist immer noch häufig an materiellen Besitz und Ressourcenverbrauch gebunden[141]. Die Funktion umweltschädigender Verhaltensweisen bzw. Produkte beschränkt sich dabei nicht auf ihre, z.B. technische, „Primärfunktion“, sondern umfaßt auch **symbolisch-soziale Funktionen**. Als einfaches Beispiel sei das Auto genannt, das nicht nur als Fortbewegungsmittel dient, sondern mit einer ganzen Reihe symbolischer Funktionen verbunden sein kann, die in den sozialen Bedürfnissen seines Besitzers begründet sind[142]. Diese Bedürfnisse dürfen nicht mit dem materiellen Objekt, in dem es sich symbolisiert, verwechselt werden: „Symbole sind unter Umständen austauschbar. Die dahinterliegenden Bedürfnisse weniger; sie müssen respektiert werden. Will man eine andere Verkehrspolitik, so darf man zwar das Objekt Auto angreifen, nicht aber das Symbol Auto“ (Hilgers 1996, S. 35), also die Bedürfnisse nach Ungebundenheit, sozialer Anerkennung usw. Es muß daher eine **Entkoppelung der Befriedigung sozialer Bedürfnisse von umweltschädigenden Verhaltensweisen** erfolgen. Zur Befriedigung sozialer Bedürfnisse müssen umweltgerechtere Alternativen gefunden werden. Für konkrete Bedürfnisse und Verhaltensweisen, insbesondere in Zusammenhang mit Naturschutzfragen, ist dies empirisch bisher allerdings nicht untersucht.

Das Bedürfnis nach sozialer Anerkennung hat neben der Orientierung an der eigenen Bezugsgruppe die **Vermeidung von Kontakten zu Personen oder Gruppen, von denen keine soziale Anerkennung oder soziale Ablehnung erwartet wird**, zur Folge. Dies gilt vor allem, wenn man nicht auf solche Kontakte angewiesen ist. Personen, die sich durch Akteure des Naturschutzes herabgesetzt sehen, werden daher wenig Bereitschaft zu entsprechenden Kontakten zeigen. Auch dies ist im Verhältnis zwischen Landwirtschaft und Naturschutz festzustellen: Die von Naturschützern geübte Kritik an landwirtschaftlichen Produktionsmethoden wird von Landwirten häufig als Mißachtung und Infragestellung ihrer Arbeit und

[140] Für Beispiele siehe Böttcher & Hürter 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Pröbstl & Frank-Krieger 1996b.
[141] Hilgers 1996, Kösters 1993, Schahn 1993d.
[142] Weitere Beispiele finden sich bei Hormuth & Katzenstein 1993, vgl. Schahn 1993d.

somit eines wesentlichen, sinnerfüllten Teils ihres Lebens verstanden (Pongratz 1992). Dies führt zu emotionaler Abwehr und zur Meidung von Kontakten, was verstärkt wird, wenn Kritik als unsachlich empfunden wird (Schur 1990).

In diesem Zusammenhang spielt die **sozio-ökonomische Situation vieler Landwirte** eine wichtige Rolle: „Die Bauern nehmen den ökologischen Diskurs nicht als thematisch begrenzten und von den wirtschaftlichen und politischen Bedingungen der Landwirtschaft unabhängigen Bereich wahr. Vielmehr interpretieren sie ökologische Ansprüche vor dem Hintergrund des Bildes, das sie von dieser Gesellschaft im allgemeinen und von ihrer Position im besonderen entwickelt haben“ (Pongratz 1992, S. 127) und das sich als „Bewußtsein gesellschaftlicher Randständigkeit“ (ebd., S. 173) beschreiben läßt. In einer durch agrarstrukturelle Entwicklungen ohnehin spannungsgeladenen Situation, in der „sich Landwirte als Spielball agrarpolitischer Entscheidungen sehen“ (Görlitz et al. 1994, S. 158), werden sie durch Anforderungen und Vorwürfe des Naturschutzes mit weiteren Zumutungen durch eine als übermächtig erlebte Gesellschaft konfrontiert und fühlen sich zum Sündenbock gestempelt. „Damit übertragen sie (die Landwirte, Anm. S.H.) ihre distanzierte Haltung zur Industriegesellschaft auf den ökologischen Diskurs: Sie nehmen ihm gegenüber eine Abwehrhaltung ein, obwohl sie an sich ökologischen Problemen eher mit Unsicherheit und Umweltschutzmaßnahmen z.T. mit Aufgeschlossenheit begegnen“ (Pongratz 1992, S. 20). Ein wesentliches Kommunikationshindernis zwischen Landwirten und Naturschützern liegt daher nicht (ausschließlich) in naturschutzfachlichen Fragen, „sondern in deren Verbindung mit dem bäuerlichen Bewußtsein gesellschaftlicher Randständigkeit. Erst in dieser Verknüpfung wird der ökologische Diskurs von den Landwirten als eine existentielle Bedrohung wahrgenommen und entsprechend ablehnend beurteilt und behandelt“[143]. Pongratz (1992) betrachtet die **Stärkung der gesellschaftlichen Anerkennung der Landwirte** daher als wesentliche Voraussetzung für ihre Bereitschaft, umweltverträglich(er) zu wirtschaften.

Diese These findet durch Erfahrungen im Fallbeispiel Stephanskirchen Bestätigung. Soziale Anerkennung war dort ein Argument, um Landwirte zur Teilnahme an der Umsetzung des Landschaftsplans und zur Umstellung auf ökologischen Landbau zu motivieren und dies langfristig zu sichern (Kaule et al. 1994). Die Erfolgskontrolle zeigte, daß Landwirte, die auf ökologischen Landbau umgestellt hatten, bei der übrigen Bevölkerung tatsächlich Anerkennung gewannen und hierdurch, neben dem ökonomischen Erfolg, in ihrer Entscheidung bestätigt wurden (Oppermann et al. 1997). Generell sind jedoch die Möglichkeiten des Naturschutzes zur Förderung gesellschaftlicher Anerkennung der Landwirtschaft vor dem Hintergrund der EU-Agrarpolitik als sehr begrenzt anzusehen. Im konkreten Fall aber bleiben das Verständnis für die Situation vieler Landwirte, die Anerkennung ihrer Leistung sowie respektvolle Umgangsformen zur Erzielung von Akzeptanz für Naturschutzvorhaben unabdingbar.

Bisher war von der sozialen Anerkennung der Adressaten durch Naturschützer die Rede. Da es aber bei Kommunikationen niemals allein darauf ankommt, was gesagt wird, sondern auch darauf, wie es gesagt wird und wer es sagt (vgl. Schulz von Thun 1996), ist die **soziale Anerkennung der Naturschutzakteure durch die Adressaten** von ebensolcher Wichtigkeit. Diese hängt unter anderem von der Umgangsform und der Vermeidung kognitiver und emotionaler Kommunikationsbarrieren, dem Auftreten und der Selbstdarstellung der Naturschützer sowie sozialen Gemeinsamkeiten bzw. Distanzen (⇒ 4.3.5) ab.

[143] Übereinstimmend hiermit Heinze & Voelzkow 1992.

Der **Selbstdarstellung der Akteure des Naturschutzes** kommt besonders bei geringen sozialen Kontakten zu den Adressaten eine hohe Bedeutung zu, da hier vor allem leicht und schnell wahrnehmbare Eindrücke und Stereotype das Bild der Kommunikationspartner voneinander bestimmen[144]. Bei der von Hempen et al. (1992) untersuchten Unteren Naturschutzbehörde traten hier erhebliche Defizite zutage. So waren die Stellungnahmen zu Vorhaben häufig oberflächlich, schwammig und unklar, und fielen je nach Sachbearbeiter sehr unterschiedlich aus, so daß keine einheitliche Behördenlinie erkennbar war. Anerkennung und Akzeptanz durch Eingriffsverursacher konnte hierdurch nicht erworben werden. Es entstand der Eindruck, so ein Mitarbeiter einer „Eingriffsbehörde", „eine solche Einschätzung kann auch von einem Laien vorgenommen werden" (ebd., S. 47). Infolgedessen wurde die UNB nicht ausreichend am Entscheidungsprozeß beteiligt, ihre aus verfahrensrechtlichen und verwaltungsorganisatorischen Gründen ohnehin schwache Position wurde weiter abgeschwächt. Enthielten Stellungnahmen hingegen eine transparente, ausführliche und gute Begründung, konnte in einem Fall sogar die Ablehnung eines Projektes als unzulässiger Eingriff durchgesetzt werden. In ähnlicher Weise sehen Rentsch et al. (1990) im Fehlen einer „corporate identity", also eines gemeinsamen, alle Mitarbeiter umfassenden Erscheinungsbildes, eine Ursache der Akzeptanzprobleme der Nationalparkverwaltung Berchtesgaden bei der ortsansässigen Bevölkerung.

4.3.5 Soziale Gemeinsamkeiten und soziale Distanz

Für die Bereitschaft, Einstellungen und Verhaltensweisen zu übernehmen, die von anderen Personen vertreten bzw. gewünscht werden, ist es von Bedeutung, ob diese Personen als sympathisch, fachlich kompetent und glaubwürdig bewertet werden; insbesondere wenn fachliche Aussagen aufgrund mangelnden Wissens nicht überprüft werden können[145]. Die Fallbeispiele deuten darauf hin, daß solche persönlichen Werturteile von **sozialen Gemeinsamkeiten und Kontakten bzw. sozialen Distanzen** mit abhängen. So erwies es sich für den Erfolg der bereits erwähnten „Nordlicht-Kampagne" als wichtig, daß Personen und Organisationen, die als Sponsoren auf den Handzetteln genannt wurden, „auf regionaler und lokaler Ebene bekannt und vertrauenswürdig sind" (Prose 1995, S. 99).

Soziale Distanz ist im doppelten Sinne zu verstehen: Sie kann sowohl auf fehlenden sozialen Gemeinsamkeiten, z.B. durch unterschiedliche Schichtzugehörigkeit, als auch auf fehlenden sozialen Kontakten beruhen, wobei das eine oft das andere mit bedingt. Soziale Distanz bedeutet in der Regel **„unterrepräsentativen" Kontakt** zwischen den Beteiligten (Schulz von Thun 1996) und hat mit hoher Wahrscheinlichkeit Perspektivendivergenzen zur Folge. Das Wissen über den Kommunikationspartner ist gering, seine Lebenswirklichkeit wird nur ausschnitthaft wahrgenommen, seine Verhaltensweisen werden nicht in ihrer individuellen und sozialen Spezifität und ihrem Gesamtzusammenhang gesehen und können daher nicht oder nur falsch interpretiert werden. Zentrale Einflüsse auf das Verhalten des Gegenübers werden übersehen oder falsch eingeschätzt, die Beziehung wird eher von Stereotypen und fehlerhaften Verhaltensattributionen als von gegenseitiger Kenntnis bestimmt (Dechmann & Ryffel 1981, B. Six 1994). Mit alldem steigt die Wahrscheinlichkeit, daß weder die vermittelten Inhalte noch die Art und Weise ihrer Vermittlung adressatengerecht sind.

[144] Vgl. hierzu Cialdini 1987, Richter 1980, Verbeek 1990.
[145] Bourne & Ekstrand 1992, Herkner 1994, Karger 1995, Kruse 1997a, Neidhardt 1994, Peters 1994.

Im Naturschutz sind aufgrund des Übergewichts gut ausgebildeter Personen der Mittelschicht und aus Dienstleistungsberufen[146] Lebenserfahrungen, Bedürfnisse und Sichtweisen anderer Bevölkerungsgruppen unterrepräsentiert. Wichtige Ausschnitte gesellschaftlicher Realität werden dadurch ausgeblendet - **die Wirklichkeit „des Naturschutzes" ist in erster Linie die Wirklichkeit der gehobenen Mittelschicht**. Es besteht eine **hohe soziale Distanz zu anderen Bevölkerungsgruppen** und dementsprechend eine hohe Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Kommunikationsproblemen. Wiederum läßt sich dies anhand der Beziehung zwischen Naturschutz und Landwirtschaft darlegen. Der ökologische Diskurs wird von Gruppen getragen, „die in vergleichsweise großer sozialer und kultureller Distanz" (Pongratz 1992, S. 98) zu Landwirten leben und „deren soziales und kulturelles Erscheinungsbild ihnen eher als Gegenkultur gilt" (ebd., S. 121). Hieraus ergibt sich oft eine „massive, meist pauschale Abwehrhaltung mit fast normativem Charakter gegenüber Grünen und Demonstranten" (ebd., S. 168), die sich auch auf traditionelle Naturschutzverbände erstrecken kann (Margraf (BN) 1996, mündl.).

In den von Luz (1994) untersuchten Fällen erwiesen sich **soziale Distanzen zwischen alteingesessener, landwirtschaftlicher und zugezogener Bevölkerung** als bedeutender Auslöser von Konflikten. „Typische Fälle in einigen Verfahren waren gebildete, dem Naturschutz nahestehende Städter, die auf das Land zogen, sich in den Gemeinderat wählen ließen und dort darauf Einfluß nahmen, wie Natur und Landschaft zu schützen und zu pflegen ist. Hier waren Lehrer überdurchschnittlich häufig vertreten" (ebd., S. 101). „Ein Blick auf die persönlichen Daten der Befragten bekräftigt mögliche Zusammenhänge zwischen der Zusammensetzung des Gemeinderats, Konflikten zwischen Landwirten und Nichtlandwirten und deren Gefühl von den 'anderen' bevormundet zu werden: Während in Marchetsreut kein einziger Akademiker im Gemeinderat saß, waren es bspw. im problembeladenen Sersheim etwa zwei Drittel, die in der Mehrzahl keine Verwandten mehr in der Landwirtschaft hatten" (ebd., S. 195). Solche Konflikte dürften auch dadurch ausgelöst bzw. verschärft werden, daß die „Dorfpolitik" eine traditionelle Domäne der Landwirte ist (Gabriel 1983a), aus der sie durch neu Hinzugezogene verdrängt werden.

Daß soziale Distanzen überwindbar sind, zeigt die Beteiligung von Landwirten am Widerstand gegen verschiedene Großprojekte. Der Erfolg des Widerstandes gegen das AKW Wyhl oder die Verhinderung einer Großchemieansiedlung im Orsoyer Rheinbogen dürften auch dadurch erreicht worden sein, daß sich Umwelt- und Naturschützer zu Bündnissen mit der Mehrheit der Betroffenen zusammenfanden (von Alemann 1987). Hieraus kann jedoch nicht auf eine Übereinstimmung zwischen Landwirten und „alternativen" Gruppen bzw. Naturschützern in anderen Fragen geschlossen werden, da für ein identisches Engagement unterschiedliche Grundhaltungen verantwortlich sind: „Latente, gerade auch in konservativen Milieus stets vorhandene populistische Politik- und Parteienverdrossenheit kann im Verlauf lokaler und regionaler Konflikte, besonders im Falle eskalierender Auseinandersetzungen um großtechnische Projekte, in massive und z.T. auch militante Widerstandsaktionen einmünden" (Brand et al. 1986, S. 280).

Soziale Gemeinsamkeit bzw. Distanz wird auch durch **Sprache** signalisiert und aufgebaut. Zur Vermeidung kognitiv und emotional bedingter Kommunikationsprobleme ist es vorteilhaft, wenn Naturschützer, sowohl was Wortwahl als auch Dialekt betrifft, weitgehend die Sprache der jeweiligen Zielgruppe sprechen: „Im Gegensatz zu den Planern konnte sich der Berater in

[146] Kösters 1993, Leonhard 1986, Mauritz 1995, Preisendörfer 1996, von Prittwitz 1990, Weiger 1987. Nach von Alemann (1987) gilt dies für die meisten Organisationen.

der Sprache der Landwirte ausdrücken: er war selbst Agraringenieur, sprach Mundart und wohnte in einem ländlichen Nachbarort. Dagegen wurde immer wieder die 'zu wissenschaftliche' Ausdrucksweise der Planer kritisiert, die damit einen 'ziemlich intellektuellen Eindruck' bei den Betroffenen hinterließen" (Luz 1994, S. 166)[147]. Daher kommt der **Verständlichkeit von Informationen** erhebliche Bedeutung für ihre Akzeptanz zu (vgl. BNL 1995b). Naturschützer sollten hier auf die Verwendung von Fachbegriffen möglichst verzichten, wie die beiden nachfolgenden Zitate veranschaulichen:

> Frage einer Bäuerin an den Bearbeiter eines Landschaftsplanes beim Lesen der Legende: "Was ist denn eine Ruderalflur?". Antwort des Landschaftsplaners nach kurzem Nachdenken: „A Glump[148]“. Darauf die Bäuerin: „Warum schreiben Sie's dann nicht hin?“ (Wartner 1996, mündlich[149]).
> „Im Arbeitskreis wurde den Landwirten was vorgetragen, was wissenschaftlich und teilweise auf Lateinisch begründet war; da werden die Bauern skeptisch und sind überfordert, sie fühlen sich nicht gleichwertig und nicht angehört“.
> (Ein kommunaler Verwaltungsangestellter, zit. bei Luz 1994, S. 156).

Mit zunehmender sozialer Distanz steigt die Gefahr, daß die für den Kommunikationspartner in einem Begriff mitschwingenden Bedeutungen und Wertungen nicht gesehen und verstanden werden. Für Naturschützer positiv oder neutral belegte Begriffe können für die Adressaten negativ belegte „**Reizbegriffe**“ sein, die Ablehnung vorprogrammieren. Im Rahmen der Erstellung eines Landschaftsplanes entpuppte sich der Begriff „Grünlandextensivierung“ als solches Reizwort für Landwirte. Er wurde durch die Begriffe „umweltschonende Bewirtschaftung mit Berücksichtigung von Arten- und Biotopschutz“ sowie „umweltschonende Bewirtschaftung mit Rücksichtnahme auf Grundwasserschutz“ ersetzt, was wesentlich zur Beruhigung der Situation beitrug (Böttcher & Hürter 1995)[150]. Im Falle der beabsichtigten Einrichtung des Nationalparks Nordschwarzwald (Stoll et al. 1994) löste das Wort „Nationalpark“ von Beginn an Widerstände aus, da hiermit Ziel und Verhandlungsmasse vorgegeben, der Bereich möglicher Lösungen eingeschränkt und somit keine differenzierte Diskussion möglich war. Das eigentliche Ziel, für das der Nationalpark lediglich als „Vehikel“ dienen sollte, nämlich Naturschutzbelange und ökonomische Entwicklungschancen für die Region zu verbinden, konnte den Zielgruppen nicht mehr vermittelt werden.

In Naturschutzstrategien ist eine **Antizipation der aus sozialen Distanzen potentiell resultierenden Konflikte** erforderlich, um sie vermeiden oder zumindest minimieren zu können. Hierfür stehen zwei sich ergänzende Möglichkeiten zur Verfügung.

Die erste Möglichkeit besteht im **Abbau sozialer Distanzen** durch Herstellung und Betonung von Gemeinsamkeiten. Neben der Bereitschaft zum Perspektivenwechsel, zu reaktanzvermeidenden Umgangsformen sowie zu sprachlicher Verständlichkeit können hierzu soziale Kontakte im Rahmen von Kartierungsarbeiten im Gelände, bei Besprechungsterminen sowie beim Bier oder Wein in der Dorfwirtschaft beitragen. Sie können eine positive Grundstimmung gegenüber Naturschutzvorhaben fördern und emotionale Vorbehalte vermeiden oder abbauen[151], wie die Aussage eines Landwirtes zeigt:

---

[147] Ähnlich Böttcher & Hürter 1995.

[148] Bayerisch für „wertloses Zeug“. Die diesbezügliche Bewertung einer Ruderalflur ist im Rahmen dieses Kapitels nicht von Bedeutung.

[149] In: ANL 1996b.

[150] Ob und inwieweit damit Abstriche an planerischen Zielsetzungen bzw. deren Umsetzung verbunden waren, läßt sich Böttcher & Hürter (1995) nicht entnehmen.

[151] Luz 1994, Danner 1994, mündl.

> "Ich fühle mich gut behandelt. Die Flurbereiniger kamen den Leuten wirklich entgegen, sind per 'Du' mit den Landwirten und bleiben oft hier und trinken Bier mit uns" (zit. bei Luz 1994, S. 128).

Den Angehörigen der Nationalparkverwaltungen Bayerischer Wald und Berchtesgaden wird deshalb empfohlen, sich verstärkt „unter die Leute zu mischen“ (Rentsch 1988, Rentsch et al. 1990): „Gesehen werden bei Kirchbesuchen, beim Essen ... in populären Gaststätten etc., erleichtert unverfängliche Kontakte" (ebd., S. 70). Weiter werden die Ansetzung von Schafkopfrennen, ein „Nationalpark-Pokal“ für Fußballvereine, Nationalparkfeste und ähnliche Aktionen mehr angeregt (Rentsch 1988).

Die zweite Möglichkeit zur Minderung negativer Auswirkungen sozialer Distanzen besteht in der **Einschaltung von Vermittlern**, also von Akteuren, denen von Seiten der Adressaten höheres Vertrauen entgegengebracht wird, als den Naturschützern selbst.

4.3.6 Vermittler und Schlüsselpersonen

Im Verhältnis einer Person zu anderen Menschen oder Organisationen läßt sich ein „**Akzeptanz- und Vertrauensgradient**“ feststellen. Argumente von Akteuren, denen man vertraut und die man für glaubwürdig hält, haben bessere Chancen, Einstellungs- und Verhaltensänderungen herbeizuführen, als Informationen von weniger akzeptierten Akteuren. Verfügen die Akteure des Naturschutzes bei ihren Adressaten nur über ein geringes Vertrauenspotential, empfiehlt sich die Hinzuziehung von Vermittlern, denen höheres Vertrauen entgegengebracht wird. In allen Fallbeispielen, in denen solche Vermittler Naturschutzbelange vertraten, wirkte sich dies positiv auf deren Akzeptanz aus[152]. Als Vermittler können sowohl kollektive Akteure als auch Einzelpersonen agieren.

Landwirte bringen dem Bauernverband und Landwirtschaftsämtern höheres Vertrauen entgegen als Landschaftspflegeverbänden, Naturschutzbehörden und besonders Umweltverbänden (Dierkes & Fietkau 1988, Blümlhuber 1995, mündl.). Geringes Vertrauen genießen häufig auch Behörden im allgemeinen sowie Planer (Luz 1994, Pongratz 1992). Nach Schur (1990) ist es im Rahmen der landwirtschaftlichen Beratung zugunsten geringerer Düngegaben notwendig, daß die Berater nicht als Vollzugsorgan einer behördlichen Auflagenpolitik erscheinen und ihnen keine Durchsetzungsfunktion für staatliche Umweltpolitik zugeschrieben wird. Die landwirtschaftlichen Beratungsstellen müssen sich daher „in Fragen umweltrelevanter Verhaltensweisen vorab der Mitarbeit lokaler Vertreter der Landwirte versichern. Diese genießen seitens der Landwirte hohes Vertrauen“ (ebd., S. 306). „Für den Erfolg des MEKA ist nicht zuletzt die Unterstützung des Bauernverbandes bei der Erarbeitung des Programms und die frühe Thematisierung MEKA-relevanten Wissens über das Landwirtschaftliche Wochenblatt bedeutsam“ (Görlitz et al. 1994, S. 149).

Im Gegensatz zu Ballungsgebieten und Städten kommt im ländlichen Raum Vereinen und Verbänden nach wie vor eine hohe Bedeutung für die Verbreitung von Informationen und die Meinungsbildung der Bevölkerung zu[153]. In Berchtesgaden entstanden Gerüchte und Fehlinformationen über Nationalparkvorhaben vor allem in Vereinen. Rentsch (1988) betrachtet

[152] Vgl. ANL 1995; 1996b, Böttcher & Hürter 1995, Görlitz et al. 1994, Kaule et al. 1994 und Luz 1994.
[153] Görlitz et al. 1994, Rentsch 1988, Rentsch et al. 1990, Simon 1983.

Vereinsarbeit daher als besonders wichtige Aufgabe der Nationalparkverwaltung. Im Rahmen der Erstellung des Landschaftsplans der Gemeinde Wedemark erfolgten die Einladungen zu sämtlichen Veranstaltungen für Landwirte durch den Landvolkverband:

> „Wenn das Planungsbüro einlädt, kommt keiner; wenn die Gemeinde einlädt, kommen zehn; wenn das Landvolk einlädt, kommen fast alle“
> (Der Landschaftsplaner, zit. bei Böttcher & Hürter 1995, S. 81).

Eine entscheidende Bedeutung für den Erfolg oder Mißerfolg von Naturschutzvorhaben kommt „**Schlüsselpersonen**“ zu[154]. Hiermit sind Personen gemeint, „die durch ihr Engagement, ihre Interessen, ihre berufliche bzw. politische Funktion besondere Kompetenz aufweisen, um Einfluß auf die Willensbildung .... auszuüben bzw. die Entwicklung aktiv mitzugestalten“ (Schemel et al. 1994, S. 17). Sie können im Rahmen von Naturschutzvorhaben unterschiedliche Funktionen wahrnehmen, und als Initiatoren, als Multiplikatoren, als Ansprechpartner oder als Vermittler zwischen den Beteiligten auftreten - aber auch als Bremser und Blockierer.

Jüdes (1988, S. 54) zieht aus einer Untersuchung in elf Modellgemeinden, in denen vereinfachte Flurbereinigungsverfahren mit naturschutzfachlicher Zielsetzung durchgeführt wurden, folgendes Resümee: „Die Schwierigkeiten in einem Verfahren wuchsen mit zunehmender 'Anonymisierung' bei der Durchführung ... Neben der guten Betreuung durch die ausführende Behörde war das Vorhandensein einer 'Schlüsselperson' mit sozialer Anerkennung innerhalb der Gemeinde und Grundkenntnissen in der Landschaftspflege von großer Bedeutung. Je mehr sie das Interesse bei möglichst vielen Bewohnern einer Gemeinde fördern ... konnte, desto geringer wurden die organisatorischen Schwierigkeiten und - soweit dazu Beobachtungen vorliegen - desto besser auch das landschaftspflegerische Ergebnis“.

Eine entscheidende Rolle in Gemeinden spielen **Bürgermeister** und **Verwaltungsmitglieder**. Der Bürgermeister von Stephanskirchen erreichte durch sein Engagement und Auftreten, die stete Ansprechbarkeit und Anwesenheit bei Veranstaltungen, seinen Umgang mit den Betroffenen und durch die unbürokratische Vorgehensweise der Gemeindeverwaltung eine hohe Aufgeschlossenheit aller Beteiligten für die Umsetzung des Landschaftsplanes (Luz 1994). Ähnliche Erfahrungen liegen aus den Gemeinden im Auerbergland, aus Kirchdorf im Wald, aus Hindelang und Hunding vor[155]. Dabei kommt dem Wort des Bürgermeisters häufig besonderes Gewicht zu. Bei der Aufstellung eines Landschaftsplans konnten Vorbehalte und Ängste von Landwirten durch Erläuterungen des Umweltausschusses nicht entkräftet werden. Dem Bürgermeister gelang dies offensichtlich:

> „In einer Veranstaltung hat der Bürgermeister gesagt, wozu wir den Landschaftsplan brauchen. Als er das gesagt hatte, war bei allen, die das gehört hatten, Ruhe“ (Vorsitzender des Umweltausschusses zit. bei Böttcher & Hürter 1995, S. 85).

Umgekehrt ging die Umsetzung einer Biotopvernetzungskonzeption in Herbrechtingen aufgrund fehlender Unterstützung durch den Bürgermeister kaum voran. Dies wurde nur durch erheblichen persönlichen Einsatz zweier Verwaltungsangestellter sowie externe Unterstützung im Rahmen eines Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens des BMU teilweise aufgewogen (Luz 1994). Allerdings kehrte „nach Wegnahme der von außen herangetragenen

[154] ANL 1995, Böttcher & Hürter 1995, Jüdes 1988, Kaule et al. 1994, Luz 1994.
[155] Ammer & Brandl 1996, ANL 1995, ANL 1996b, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Wehner 1996.

Unterstützung ... das Projekt rasch wieder in seinen alten Zustand zurück, da sich in der persönlichen Einstellung der wesentlichen Entscheidungsträger nichts geändert hat“ (Oppermann et al. 1997, S. 36). Nachdem in Sersheim Bürgermeister und Hauptamtsleiter, die als „Motoren“ einer umweltfreundlichen Kommunalentwicklung galten, ihre Stellen wechselten, sank die Unterstützung der Gemeinde für eine ökologische Flurbereinigung erheblich (Luz 1994). „Als Grundtendenz kann festgehalten werden, daß zumindest in den untersuchten süddeutschen Gemeinden ein überzeugend auftretender Bürgermeister seine Ziele durchsetzen und ungewollte Initiativen anderer Gruppierungen ausbremsen kann“ (Oppermann et al. 1997, S. 40) - was sich sowohl zu Lasten als auch zugunsten des Naturschutzes auswirken kann.

Eine weitere Schlüsselposition für den Erfolg von Naturschutzvorhaben im Bereich der Landwirtschaft kommt in vielen Fallbeispielen **Agrarberatern** zu[156]. Deren Aufgabe liegt zum einen in der „Übersetzung“ der naturschutzfachlichen Ziele in die einzelbetriebliche Praxis, zum anderen in der Beratung der Landwirte über staatliche Förderprogramme für umweltschonende Wirtschaftsweisen (Kaule et al. 1994). Die Berater können auf die speziellen Bedürfnisse und Interessen jedes Einzelbetriebs eingehen und entsprechend detaillierte Empfehlungen geben. Da die Agrarberater über eine landwirtschaftliche Ausbildung verfügen, sind sie Vorbehalten der Landwirte gegenüber „dem Naturschutz“ weniger ausgesetzt und werden von diesen eher als „einer der ihren" oder als neutraler Vermittler zwischen ihnen sowie Kommune bzw. Naturschutz akzeptiert.

In allen von Luz (1994) untersuchten Fällen, an denen Agrarberater beteiligt waren, bewirkten sie eine deutlich höhere Teilnahme an Naturschutzförderprogrammen. In Kirchdorf im Wald bekundeten aufgrund der Tätigkeit des Agrarberaters innerhalb von zwei Monaten 87% der in Frage kommenden Betriebe Interesse an Extensivierungsprogrammen, 50% hatten sich zu Pflanzmaßnahmen entschlossen (Falter 1996). Durch die Präsenz eines Agrarberaters war in Stephanskirchen das „Interesse am Programm gesamtökologische Modellbetriebe ... überraschenderweise so groß, daß schon bald ein Antragsstop ausgesprochen werden mußte. Die Kenntnis der einzelbetrieblichen Situationen und der Bekanntheitsgrad des Umsetzungskoordinators (=Agrarberater, Anm. S.H.) bei den Landwirten führten dazu, daß die auftretenden offenen Fragen von den Beteiligten stets konstruktiv und kooperativ angesprochen und diskutiert wurden" (Kaule et al. 1994, S. 52).

Daneben können auch einzelne **Landwirte** bei ihren Berufskollegen „das Eis brechen“ und die Bereitschaft zur Teilnahme an Naturschutzvorhaben entscheidend fördern (Pröbstl & Frank-Krieger 1996b). Besonders Landwirte mit großen Höfen, aus alteingesessenen Familien und in herausgehobenen Positionen, z.B. im Bauernverband, in Vereinen oder als Gemeinderat, genießen als lokale Eliten ein hohes Sozialprestige (Bill 1990, Görlitz et al. 1994). Sie können daher am ehesten „das Risiko eingehen, Neuerungen auszuprobieren oder zu übernehmen“ (ebd., S. 151). Da sich andere Landwirte bisweilen stark an ihnen orientieren, können sie eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen wahrnehmen, diese aber auch wirkungsvoll behindern. Als weitere nicht zu vernachlässigende Größen in Naturschutzstrategien sind die Bäuerinnen zu beachten, deren Einfluß in betrieblichen Fragen häufig sehr hoch ist (Pongratz 1992).

Unterschiedliche Personen bieten somit unterschiedliche „Erfolgsaussichten“ für die Umsetzung von Naturschutzvorhaben. Daher sind **„Gruppen relativer Befürwortung oder**

[156] ANL 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994, TAÖ 1993a, b, c, 1994a, b, Wehner 1996.

Ablehnung“ von Naturschutzvorhaben zu identifizieren (Rentsch et al. 1990, S. 49). Zunächst sollte auf Personen zugegangen werden, die aufgrund von Umweltbewußtsein und fehlenden emotionalen Vorbelastungen eine hohe Akzeptanz für Naturschutzziele erwarten lassen, nicht auf Personen, bei denen erst erhebliche Überzeugungsarbeit zu leisten ist - und dies mit unsicherem Erfolg.

„Nach dieser Strategie ging offensichtlich der Berater in Stephanskirchen vor. Er suchte zunächst nach Landwirten, die unter anderem auch 'psychologisch reif' waren und konzentrierte seine Energie darauf, mit diesen Landwirten positive Beispiele zu schaffen. Erst wesentlich später setzte der Sog ein, der viele andere zu umweltschonender Bewirtschaftung veranlaßte“ (Luz 1994, S. 194). Ähnlich sind die Erfahrungen in einem anderen Fall: „Offenbar war ein großer Teil der Herbrechtinger Landwirte aufgrund einer sich über Jahre hinschleppenden Unternehmensflurbereinigung zum Autobahnbau sehr verbittert und im Hinblick auf zusätzliche Maßnahmen nicht ansprechbar. Von dieser Flurbereinigung waren jedoch die Landwirte auf der Teilgemarkung Bolheim nicht betroffen. So konnte eine Strategie entwickelt werden, die darauf abzielte, zunächst nur auf Bolheimer Gemarkung ... Maßnahmen aus der Biotopvernetzung exemplarisch umzusetzen. Erst nach der Realisierung positiver Beispiele sollten dann Maßnahmen an die Landwirte in den anderen Teilorten herangetragen werden. Die Strategie richtete sich damit nach der emotionalen Vorbelastung der Landwirte und an eine weniger belastete Zielgruppe innerhalb der Landwirtschaft“ (ebd., S. 158).

Das gleiche Vorgehen empfiehlt sich auch bei politischen Entscheidungsträgern: „Ein Großteil des angetroffenen Problembewußtseins beruhte jedoch schlichtweg auf persönlicher Einstellung und Wertschätzung. Einige systematische Erhebungen zu diesem Thema hätten manches verstaubte Modellvorhaben retten können, wenn zuerst nach interessierten und aufgeschlossenen Bürgermeistern gesucht würde, bevor ganze Gemarkungen untersucht und beplant werden“ (ebd., S 194). Akzeptanzbedingungen für Naturschutzvorhaben sollten daher vor deren Beginn und Implementierung erforscht werden (Oppermann et al. 1997).

Der Bedeutung sozialer Anerkennung und sozialer Distanz sowie von Schlüsselpersonen läßt sich am Beispiel der Gemeinde Hindelang im Allgäu zusammenfassen. Dort „konnte das bereits totgesagte Ökomodell Hindelang erfolgreich 'wiederbelebt' werden, als die Trägerschaft des Projektes wechselte. Im Namen des Bund Naturschutz ... vielversprechend begonnen, mangelte es dem Projekt bald an aktiver Unterstützung durch die Landwirte. Dabei war der Ansatz, gemeinsam mit Bürgern und Touristen eine intakte Berglandschaft mit extensiver Landwirtschaft zu erhalten, vom Konzept her gut durchdacht. Im Nachhinein kann festgestellt werden, daß es einfach zu nahe am jahrzehntelang angegriffenen 'Feind' Naturschutz aufgehängt war, dem man sich in Kreisen der Landwirtschaft, vor allem von Seiten des Bauernverbandes, nach außen hin nur sehr langsam annähern kann und darf. Sobald der Hindelanger Bürgermeister einen Verein zur Erhaltung der Allgäuer Kulturlandschaft und zur Vermarktung der Produkte aus ökologischem Landbau gegründet hatte, beteiligten sich innerhalb kürzester Zeit 100% der Landwirte“ (Luz 1994, S. 204f).

4.3.7 Umweltwissen

Unter **Umweltwissen** wird in der Regel das Wissen über die Gefährdung der natürlichen Umwelt und über deren Ursachen verstanden. Es soll zu einem Bewußtsein der Notwendig-

keit von Umwelt- und Naturschutz und zu umweltgerechtem Verhalten führen[157]. Jedoch trägt Wissen nur wenig zur Bildung umweltbewußter Werthaltungen sowie zur Motivation umweltgerechten Verhaltens bei. Viele Autoren messen dem Ansprechen von Gefühlen hierfür eine höhere Bedeutung bei[158]. Erforderlich ist Umweltwissen, wenn die Ablehnung von Naturschutzvorhaben auf Vorurteilen und falschen Auffassungen über Ziele und Konsequenzen beruht und wenn die Bereitschaft zu umweltgerechtem Handeln gegeben ist, aber Unsicherheiten über entsprechende Möglichkeiten und Nebenfolgen bestehen. Als unabdingbar erweist sich Wissensvermittlung für den Abbau bzw. die Vermeidung emotionaler Vorbehalte und für die Erzielung von Akzeptanz und Teilnahmebereitschaft an konkreten Naturschutzvorhaben.

4.3.7.1 Faktenwissen

Unter Faktenwissen soll hier das Wissen über die Existenz, Ursachen und Wirkungen von Umweltproblemen, über ihre Zusammenhänge mit anderen Politikfeldern und Lebensbereichen sowie über Lösungsmöglichkeiten verstanden werden. Die Vermittlung von Faktenwissen nimmt eine zentrale Stellung bei der Förderung von Umweltbewußtsein und umweltgerechtem Verhalten ein. Faktenwissen ist jedoch für die Ausbildung von Umweltbewußtsein nur wenig relevant und eine keineswegs hinreichende, häufig nicht einmal notwendige Bedingung umweltgerechten Verhaltens[159].

Die Kausalbeziehung zwischen Wissen und Umweltbewußtsein verläuft nicht nur in eine Richtung. Nach Fietkau (1984) differenziert und verstärkt Wissensvermittlung zwar das Umweltbewußtsein einer Person, führt aber nicht unbedingt zu dessen Ausbildung. Vielmehr bestimmen umgekehrt häufig vorgefaßte, auf Werten und Einstellungen beruhende, Meinungen die Informationssuche und -auswahl (ebd., Ernst et al. 1992). Auch umweltgerechtes Verhalten kann durch Aufklärungsmaßnahmen, die vornehmlich auf die Vermittlung von Faktenwissen setzen, kaum erreicht werden (Schahn 1993a, Schaible-Rapp 1993), denn Faktenwissen kann durch Einbindung in andere Realitätsperspektiven sehr leicht neutralisiert und damit handlungsirrelevant werden kann. Es verbleibt auf der rationalen Ebene intentionalen Lernens, ohne Emotionen und Bedürfnisse anzusprechen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Es ist daher **im Einzelfall zu klären, welche fachlichen Inhalte in welcher Detailliertheit zur Erzielung umweltgerechten Verhaltens vermittelt werden müssen**. In vielen Fällen ist detailliertes Faktenwissen für die Verwirklichung von Naturschutzzielen nicht erforderlich: „Der Bürgermeister der Gemeinde Stephanskirchen ... konnte über selten gewordene Arten überhaupt keine Auskunft geben und hat doch Wesentliches zu ihrer Rettung beigetragen“ (Luz 1994, S. 100). Dennoch kann fehlendes Faktenwissen die Akzeptanz von Umwelt- und Naturschutz erschweren: Bei kommunalen Entscheidungsträgern und Bürgern herrscht häufig Unkenntnis über Ziele, Aufgaben und Verbindlichkeit des Landschaftsplanes (Böttcher & Hürter 1995), so daß Vorurteile, Vermutungen und Gerüchte die Einstellung zur Landschaftsplanung bestimmen. „Diese Unwissenheit ist eine wesentliche Ursache für das verbreitete ‘Negativimage’ der Landschaftsplanung. Vom Landschaftsplan wird kein konstruktiver Beitrag

[157] Fietkau 1984, Kruse 1991, Katzenstein 1995b, Langeheine & Lehmann 1986, Roch 1994, Schahn 1993a, Schaible-Rapp 1993, Stenger 1990.

[158] Dierkes & Fietkau 1988, Fietkau & Kessel 1981, Lantermann & Döring-Seipel 1990, Preuss 1991, Roch & Donnen 1993, Schahn 1993a.

[159] Fietkau 1984, Kruse 1991, Katzenstein 1995b, Langeheine & Lehmann 1986, Roch 1994, Schahn 1993a, Schaible-Rapp 1993, Stenger 1990.

zur Gemeindeentwicklung erwartet, sondern man befürchtet vor allem entwicklungshemmende Argumente“ (ebd., S. 21). Viele Landwirte hegen ähnliche Befürchtungen[160]. Um diese abbauen zu können, sind Informationen notwendig. Dabei müssen konkrete Vorteile des Landschaftsplanes für Gemeinde und Grundstückseigentümer sowie ökonomisch rentable Möglichkeiten umweltschonender Landnutzung aufgezeigt werden. Die Fallbeispiele zeigen, daß sich die Einstellung von Politikern, Fachbehörden und Landwirten zur Landschaftsplanung sowie ihre Bereitschaft zu Mitarbeit und Umsetzung durch Informationen und Diskussionen, die den gesamten Planungsprozeß begleiten, positiv entwickeln[161].

4.3.7.2 Handlungswissen

Umweltgerechte Verhaltensänderungen setzen Wissen über umweltverträgliche Handlungsalternativen und deren praktische Anwendbarkeit voraus. Hierfür reicht allgemeines Faktenwissen nicht aus, vielmehr ist ein auf die spezifische Situation bezogenes Handlungswissen erforderlich. Dieses muß an der Praxis orientiert sein, denn **theoretisches Wissen ist noch nicht anwendbares Handlungswissen** (Dörner 1989, Gronemeyer 1976).

So zögern auch Landwirte, die einer Umstellung ihres Betriebs auf ökologischen Landbau positiv gegenüberstehen, hiermit solange, bis sie über ausreichende Kenntnisse und Sicherheiten, vor allem hinsichtlich ökonomischer Folgen, Unkrautbekämpfung und Produktvermarktung, verfügen[162]. Auch bei anderen Naturschutzvorhaben taucht der Wunsch betroffener Landwirten nach besserer Information immer wieder auf - selbst bei Projekten, bei denen großer Wert auf die Informationsvermittlung gelegt wurde (Böttcher & Hürter 1995, Luz 1994). Gewünscht werden neben der Auskunft über Sinn und Zweck des Vorhabens vor allem Erläuterungen über dessen - handlungsrelevante - betriebsspezifische Folgen. In den von Luz (1994) untersuchten Fällen waren die Umsetzungsergebnisse um so besser, je besser Wissensinhalte vermittelt werden konnten, die Landwirte handlungsfähig machten und unbegründete Ängste und Befürchtungen abbauten.

Handlungswissen ist somit eine notwendige Voraussetzung umweltgerechten Handelns. Beschränken sich Hinweise und Informationsprogramme allerdings allein auf Wissensvermittlung, zeigen sie nur geringe verhaltensrelevante Wirkung[163].

4.3.7.3 Wissensvermittlung zur Vermeidung emotional bedingter Kommunikationshemmnisse

Vermittlung bzw. Nicht-Vermittlung von Wissen wirken sich nicht nur auf die Kenntnis bestimmter Inhalte und die kognitiv-rationale Ebene aus, sondern ebenso auf den gesamten Kommunikationsprozeß und die Beziehung zwischen den Kommunikationspartnern. Wissensvermittlung dient somit auch dazu, **Reaktanzeffekte und emotionale Kommunikationshemmnisse zu vermeiden**, damit Naturschutzvorhaben nicht bereits an emotionalen Barrieren scheitern. Unzureichende Informationen durch die Träger von Naturschutzvorhaben (Kommunen, Planer, Ämter) und das dadurch geweckte Gefühl der Betroffenen, nicht ausreichend informiert und über- oder gar hintergangen zu werden, wirken sich deutlich

[160] Böttcher & Hürter 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Rentsch 1988, Rentsch et al. 1990, Schrauf 1995.
[161] Böttcher & Hürter 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994.
[162] Böttcher & Hürter 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Pongratz 1992, Schur 1990.
[163] Kruse 1997a, Schahn 1993a, Schaible-Rapp 1993.

negativ auf die Akzeptanz und Umsetzbarkeit der Planung aus[164]. Rechtzeitige und umfassende **Informierung der Betroffenen** ist daher eine unverzichtbare Voraussetzung für die Akzeptanz von Initiativvorhaben des Naturschutzes[165].

Dies zeigte sich am Scheitern eines „ökologischen" Flurbereinigungsverfahrens in einer niederbayerischen Gemeinde (Luz 1994). Neben gemeindeinternen Problemen trugen hierzu das Verhalten der Planer und Naturschutzexperten bei: „Ohne Information der Betroffenen wurden sehr intensive Geländekartierungen vorgenommen, die alleine schon ausreichten, um Spekulationen und Gerüchte zu nähren. Diese eskalierten sehr schnell zu Abneigung und Mißtrauen, als Beobachtungen und Anzeigen der Kartierer zu Bußgeldbescheiden gegen Landwirte führten, die gegen die Veränderungssperre verstoßen hatten. Zudem wurde die Planung erst vorgestellt als sie fertig war. ... Aus Sicht der Landwirte wurde deren Heimatgemarkung genauestens untersucht und beplant, ohne daß man sie während dieses monatelangen Prozesses näher informierte. Dies muß das Mißtrauen gegenüber 'dem Staat', das man als Landwirt aus anderen Erfahrungen ohnehin hat, noch gesteigert haben. Da außerdem bekannt war, daß die Gemeinde auf Anregung eines renommierten Naturschützers als Anschauungsbeispiel neuer Formen der Flurbereinigung ausgewählt wurde, kann leicht nachvollzogen werden, daß sich für die Bauern zuviele 'Feindbilder' scheinbar gegen sie vereinten. Nach gewaltsamen Auseinandersetzungen wurde das Verfahren eingestellt. Fazit: Obwohl alle beteiligten Planer und Experten nur das Beste wollten und tatsächlich ein richtungsweisendes Konzept entwickelten, das sicherlich zum Vorteil der Betroffenen gereicht hätte, wurden in Sachen Information und Umgangsform gravierende Fehler gemacht" (ebd., S. 204).

Wie dieses Beispiel zeigen auch viele andere, daß es notwendig ist, bei Initiativvorhaben die Bevölkerung bereits ganz zu Beginn der Arbeit, wenn nicht einzubeziehen, so doch zumindest zu informieren und selbst den Beginn von Kartierungsarbeiten bekanntzumachen. Nur so können Verärgerung, Mißtrauen, Verunsicherung und Gerüchte vermieden werden[166]. Aussagen von Landwirten (zit. bei Luz 1994, S. 104, 126, 128), in denen zumindest unterschwellig Verärgerung und Reaktanz spürbar sind, verdeutlichen dies:

> „Ich weiß nichts. Man wußte zwar, daß etwas für den Naturschutz gemacht werden soll, aber nicht genau, was. Die Kartierer taten, als wäre ihre Sache geheim".
> „Ich wurde nicht informiert, es war einfach im Plan eingezeichnet. Das hätte vorher mit mir besprochen werden müssen".
> "Nur sehr wenige Landwirte wissen, was geplant ist, sie wurden noch nicht einmal eingeladen. ... Wenn man Landwirte einbinden will, muß man sie informieren, was geplant ist und ob sie betroffen sind. Meist läuft es darauf hinaus, daß die Tatsachen fertig sind, bis die Landwirte informiert sind".

Sind Informationen unvollständig, werden zudem fachliche Kompetenz und Glaubwürdigkeit der Akteure des Naturschutzes sehr schnell angezweifelt:

> „Da sollte man uns den Wachtelweizen zeigen, weil wir den nicht kannten. Das ist bis heute nicht erfolgt. Ich vermute mal, die wissen selbst nicht, wo er steht - wenn er überhaupt dort vorkommt".
> (Ein Landwirt, zit. bei Böttcher & Hürter 1995, S. 50)

[164] Böttcher & Hürter 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Rentsch 1988, Rentsch et al. 1990, Schrauf 1995, Stoll et al.1994, Tschunko & Güthler 1997, Wehner 1996.

[165] Bei Reaktivvorhaben kann sich die Lage allerdings grundsätzlich anders darstellen. Hierzu fehlen jedoch empirische Befunde.

[166] Vgl. Böttcher & Hürter 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Rentsch et al. 1990, Schrauf 1995.

Reaktanzeffekte aufgrund mangelnder Wissensvermittlung trugen auch zum Scheitern der Einrichtung des Nationalparks Nordschwarzwald bei (Stoll et al. 1994, S. 4): „Nicht-Konsultation führt bei den Betroffenen zu Mißtrauen, ob ihre Belange hinreichend berücksichtigt werden, bis hin zur Vermutung, gezielt außen vor gelassen zu werden. Durch Nicht- bzw. Zuspät-Einbeziehung und gleichzeitig drohender Einschränkung der Freiheitsgrade ... wurde die Reaktanz der Betroffenen vorprogrammiert“ - die durch die Ankündigung des Umweltministers, das Projekt auch gegen Widerstände durchsetzen zu wollen, noch verstärkt wurde.

Im Nationalpark Berchtesgaden (Rentsch et al. 1990) war in der Bevölkerung die Ansicht weit verbreitet, daß die Nationalparkverwaltung immer erst informiere, wenn alles schon gelaufen sei. Dies beeinträchtigte die Glaubwürdigkeit der Nationalparkverwaltung und weckte Reaktanz und Vorbehalte. Fehlendes Wissen wurde durch Vorurteile ersetzt: „Auffallend stark erregen dagegen Gerüchte und 'Schreckgespenste' die Einheimischen. ... 'Wenn's nix vorhätten, warn's net da', bringt es ein Berchtesgadener auf einen Nenner“ (ebd., S. 8). Es verbreiteten sich Gerüchte und diffuse Vorstellungen über ein nicht existierendes Betretungsverbot, oder die Angst, man dürfe über kurz oder lang den Watzmann nicht mehr besteigen, obwohl beides laut Nationalparkverwaltung jeder realen Grundlage entbehrte. Gemeinsam mit vereinzelten persönlichen Konflikten zwischen Bürgern und Vertretern des Nationalparkes führte dies zu Vorbehalten vieler Berchtesgadener gegenüber dem Nationalpark insgesamt. Gleichzeitig wurde die eigene Beziehung zum Nationalpark von Befragten wesentlich konfliktfreier dargestellt als die Probleme anderer. „Offensichtlich kursieren wesentlich mehr Behauptungen über Probleme anderer mit dem Nationalpark, als konkrete Konflikte bestehen“ (ebd., S. 19). Ähnliches stellte Rentsch (1988) im Nationalpark Bayerischer Wald fest. Die Äußerungen der dort befragten Bürger „bewegten sich teilweise auf sehr unterschiedlichem Niveau: einerseits kamen sachliche, rationale Argumente, häufig wurde aber eine starke emotionale Betroffenheit gezeigt. Auffällig war, daß bei minderem Informationsstand über den Nationalpark und seine Arbeit die emotionale Komponente überwog“ (ebd., S. 26).

Nicht nur bei Bürgern ist aufgrund fehlender Informationsweitergabe Reaktanz zu beobachten, sondern ebenso bei Behörden bzw. deren Vertretern. So werden in der Praxis Landschaftsplaninhalte von anderen Fachbehörden nicht nur aufgrund von Ressortegoismen (⇒ 5.4.1) abgelehnt, sondern auch wegen fehlender rechtzeitiger Unterrichtung durch Planer und Naturschutzbehörden (Böttcher & Hürter (1995).

Die Ablehnung von Naturschutzzielen aus Gründen, die auf der Beziehungsebene liegen, kann nur durch **intensive Kommunikationsbemühungen** vermieden werden. In Wedemark wurden die Einwohner durch die Lokalpresse von Beginn an über den jeweiligen Stand der Erstellung des Landschaftsplanes informiert. Dies und der daraus resultierende Bekanntheitsgrad des Planers, der bei der Geländekartierung zudem stets an Strohhut und Fahrrad zu erkennen war, wirkte sich positiv auf Akzeptanz und Qualität der Bestandserhebung und des gesamten Planungsprozesses aus (ebd.).

Häufig reicht es aber nicht aus, Wissen lediglich an (vermeintliche) Multiplikatoren, wie Kommunalverwaltungen, Gemeinderäte oder Bauernobmänner weiterzuleiten, da Informationsvermittlung über mehrere Stufen stets von **Selektion und Filterung der Informationen** geprägt ist. Um daraus resultierende Mißverständnisse und emotionale Belastungen zu vermeiden, sollten Informationen möglichst direkt an die „Endadressaten“

gebracht werden[167]. Selbst bei Verfahren mit positiver Beurteilung durch die Betroffenen und erfolgreicher Umsetzung von Naturschutzplanungen blieb die diesbezügliche Informationsvermittlung mangelhaft (Luz 1994). Sinn und Zweck von Naturschutzmaßnahmen wurden nur von wenigen Betroffenen nachvollzogen: „Das mit großem wissenschaftlichem Aufwand erlangte Umweltwissen blieb einer kleinen Gruppe von Experten und Funktionären vorbehalten. Zu Recht wurde von einzelnen Landwirten gefordert, solche Information über die Naturausstattung ihrer Heimat mitgeteilt zu bekommen. Diese Notwendigkeit wird durch die ... Wahrnehmungsdifferenzen zwischen Landwirten und Experten verstärkt“ (ebd., S. 131). Zu Spannungen kam es, wenn eine „**Zweiklasseninformationspolitik**“ die Betroffenen in besser und schlechter Informierte aufspaltete (ebd.). Dies spiegelt sich in der Gesamtbeurteilung eines Verfahrens durch einen Landwirt wider (zit. bei Luz 1994, S. 130):

> „Ich wüßte nichts, was noch zu verbessern wäre. Im Prinzip hätte es sich aber gehört, daß jedem gezeigt wird, was es hier an Arten gibt. Bei der Orchideenkartierung waren zwei Bauern mit draußen (Vorstände), aber ich hätte mich auch interessiert. Es wurde aber nichts darüber geredet, uns ist nichts bekannt, außer daß es hier Orchideen gibt“.

Vermutlich hätte in diesem Falle die Möglichkeit bestanden, daß der Landwirt durch Nachfragen die gewünschten Auskünfte ohne weiteres erhalten hätte. Die Information scheint von den Betroffenen aber als **Bringschuld** der Naturschutzvertreter betrachtet zu werden.

Die Vermittlung von Wissen zur Vermeidung emotionaler Belastungen ist trotz ihrer Bedeutung nur eine unter mehreren notwendigen Akzeptanzbedingungen und deshalb, wie alle Vorgehensweisen zur Vermeidung emotionaler Belastungen, nicht durchgehend in der Lage, emotionale Widerstände zu überwinden. So stößt die Ausweitung des Nationalparks Wattenmeer in Schleswig-Holstein trotz intensiver Informationsbemühungen auf massive Widerstände in der Bevölkerung (Rösner 1997). Auch hier scheint, wie in den Nationalparks Berchtesgaden und Bayerischer Wald, das Mißtrauen gegen alles von außen bzw. „von oben“ kommende, eine Rolle zu spielen.

4.3.7.4 Art der Wissensvermittlung

Ob und wie Informationen beim Empfänger ankommen, ist auch eine Frage der Art und Weise, wie der Sender sie vermittelt. Die auf kommunale Gremien bezogene Aussage von Kaule et al. (1994, S. 133), daß „die Fähigkeit der Planer zur Kommunikation mit Nichtfachleuten von größerer Bedeutung [ist] als die Vollständigkeit der notwendigen Einzelinformationen“, trifft sicherlich auf weite Bereiche des Naturschutzes zu.

„Durch Vermittlungsschwächen der Planer und ihrer Sonderfachleute kann zurückgehaltenes oder unverständlich präsentiertes Umweltwissen auch die lokalen Entscheidungsträger davon abhalten, eine Planung zu verstehen und zu akzeptieren. Häufig wird das mit großem Aufwand gesammelte Wissen nicht in einer vereinfachten Form aufbereitet und weitergegeben, die es ehrenamtlich tätigen Räten ermöglicht, die wesentlichen Punkte so zu verstehen, daß sie in der entscheidenden Sitzung zu fortgeschrittener Stunde noch ein positives Votum abgeben können. Die Erkenntnis, daß über die Umsetzung einer Planung vorrangig im Gemeinderat entschieden wird, hat wenig Einfluß auf die didaktische Aufbereitung und rhetorische Präsentation vieler Planungen vor den Gremien. ... Vor allem im Fall Herbrechtingen konnten enorme Vermittlungsschwächen mehrerer Planer nachgewiesen werden, die so

[167] Böttcher & Hürter 1995, Luz 1994, Rentsch 1988.

gravierend waren, daß die Mehrzahl der befragten Gemeinderäte drei verschiedene Planungen nicht voneinander unterscheiden konnten. Offenbar sind viele Planer mit der didaktischen Aufgabe überfordert, umfassendes Expertenwissen allgemeinverständlich zu vermitteln" (Luz 1994, S. 203). In Sersheim war die Wissensvermittlung durch die Planer so schlecht, daß den Gemeinderäten und Landwirten Unterschiede zwischen verschiedenen Maßnahmen erst klar wurden, als ihnen von dritter Seite Farbfotos der vorgesehenen Maßnahmentypen gezeigt wurden (ebd.). Ähnliche Erfahrungen finden sich bei Böttcher & Hürter (1995).

Es kann hier nicht auf die didaktischen Möglichkeiten zur Vermeidung solcher Fehler und erfolgreicher Wissensvermittlung im einzelnen eingegangen werden[168]. Es sollen lediglich einige Punkte angesprochen werden, die sich in den Fallbeispielen als bedeutsam erwiesen. Zu berücksichtigen sind insbesondere[169]:

- Anschaulichkeit und Verständlichkeit der Information für die Adressaten
- Informationsinteresse und Informationsbedarf der Adressaten
- Vorwissen der Adressaten
- Zeitliche Möglichkeiten der Adressaten
- Aufnahmekapazität der Adressaten
- Persönlicher Bezug der Adressaten zum Problem
- Aufzeigen von Handlungsmöglichkeiten, die zur Problemlösung beitragen.

Verständlichkeit und Anschaulichkeit sowie persönliche Bezüge lassen sich durch **Ortsbegehungen** im Projektgebiet sowie durch **Besichtigung ähnlicher Projekte mit Vorbildcharakter** herstellen. Beides verschafft einen konkreten und unmittelbaren Eindruck des Problems und fördert den Meinungsaustausch über Umsetzungschancen und Handlungsmöglichkeiten. Dies erleichterte oder ermöglichte in vielen Fällen die Umsetzung von Naturschutzvorhaben (Böttcher & Hürter 1995, Luz 1994). Im Rahmen des MEKA wurden Landwirte erst durch eine Besichtigung von Modellbetrieben von der Machbarkeit bestimmter umweltschonender Bewirtschaftungsmethoden überzeugt (Görlitz et al. 1994). Die umweltverträgliche Bewirtschaftung von Staatsdomänen in Baden-Württemberg führte allein dadurch, daß sie offensichtlich funktionierte, zu Einstellungs- und Verhaltensänderungen einiger benachbarter Landwirte (ebd.). Die Wirksamkeit von Vorbildprojekten wird durch Erfahrungen in anderen Feldern kommunaler Umweltpolitik bestätigt (vgl. Hucke et al. 1980). Allerdings ist darauf zu achten, daß Informationsfahrten nicht einen negativen Effekt erzielen, indem sie den Eindruck erwecken, den Betroffenen solle ein bereits bestehendes Konzept übergestülpt werden, ohne auf ihre spezifischen Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen. Dieser Eindruck war offenbar durch eine offizielle Begehung des Nationalparks Bayerischer Wald im Rahmen der gescheiterten Planung des Nationalparks Nordschwarzwald entstanden (Stoll et al. 1994).

Durch **Visualisierung** können Verständlichkeit und Anschaulichkeit von Informationen erhöht werden. Nach Schulz von Thun (1996, vgl. Allman 1996) sind viele Menschen „visuelle Typen“. Sie nehmen bevorzugt optisch vermittelte Inhalte wahr und behalten diese besonders gut im Gedächtnis, da eine anschauliche Darstellung emotionale Anteilnahme und rationales Verstehen fördert (Preuss 1991). Visuell unterstützte Informationen werden gegenüber Informationen, die nur mündlich oder schriftlich dargeboten werden, häufig höher oder auch

[168] Ausführliche Hinweise für die Vermittlung von Landschaftsplaninhalten finden sich bei Kirch 1992.

[169] Böttcher & Hürter 1995, Gessner & Kaufmann-Hayoz 1995, Karger 1995, Kruse 1997a, Luz 1994, Stoll et al. 1994.

überbewertet. Daher kann ein fachlich weniger überzeugender, aber übersichtlicher und bunter Plan häufig mehr bewirken als kleingedruckte und ausführliche, fachlich hervorragende Texte. Auch Daten am Anfang und am Ende einer Präsentation werden oft besser behalten und höher bewertet als in der Mitte genannte (ebd.).

Auch **schriftliche Unterlagen** ohne graphische Darstellungen stellen eine Hilfe zur Erfassung wesentlicher Informationen dar und ermöglichen eine „Nachbearbeitung“ durch die Adressaten. In einem Fallbeispiel bemängelten Gemeinderäte, daß ihnen bei der Vorstellung des Vorentwurfs des Landschaftsplanes keine schriftlichen Unterlagen zur Verfügung gestellt wurden (Böttcher & Hürter 1995). Allerdings verwies der Planer - nicht zu Unrecht - darauf, daß „Gedrucktes“ leicht eine Eigendynamik entfalte und der Eindruck entstehen könne, die noch nicht fixierten und unabgestimmten Überlegungen stellten bereits das endgültige Ergebnis dar. Dies könne Reaktanzeffekte auslösen. Eine Lösung dieses Problems und die Abwägung jeweiliger Vor- und Nachteile kann nur anhand des Einzelfalles erfolgen.

Je nach Zielgruppe sind **ein- oder zweiseitige Argumentationsweisen** vorteilhaft (Neidhardt 1994, Stoll & Wipfler 1993). Sind die Adressaten unmittelbar von Maßnahmen betroffen und infolgedessen an Informationen interessiert, bewirken Argumentationsweisen, die Gegenargumente bzw. Interessen der Adressaten einbeziehen und ernst nehmen, längere und stabilere Meinungs- und Verhaltensänderungen, als einseitige Überredungsversuche. Einseitigkeit löst leicht Mißtrauen und Reaktanz aus, besonders wenn die Adressaten Naturschutzzielen eher reserviert gegenüberstehen bzw. geringe Bereitschaft zu umweltgerechtem Verhalten zeigen. Die Akzeptanz der „ökologischen“ Verkehrskonzeption der Stadt Freiburg ist dadurch besonders hoch, „daß das Auto nicht ‘verteufelt’ wird, der Autofahrer nicht zum ‘Buhmann’ wird. ... Durch die Anerkennung ‘unbestreitbare(r) Vorteile des Autos’ wird zugleich die Möglichkeit eröffnet, die räumlichen Bereiche - konkret die Innenstadt - zu benennen, in denen diese Vorteile nicht mehr wirksam sind“ (Baumheier 1993, S. 160). Geht es also darum, Personen zu einer Verhaltensänderung zu bewegen, die aus innerer Überzeugung erfolgen muß, sind zweiseitige Argumente, die berechtigte Bedenken einbeziehen, notwendig; eigene Ziele müssen gegebenenfalls entsprechend modifiziert werden. Bei relativ uninformierten und uninteressierten Adressaten können zweiseitige Argumentationen hingegen kontraproduktiv wirken und verunsichern. Um Aufmerksamkeit zu erregen und Menschen überhaupt erst für ein Thema zu interessieren, scheinen einseitige Argumente besser geeignet zu sein.

Insbesondere bei längerfristigen Initiativvorhaben müssen Informationsbemühungen den gesamten Planungs- und Umsetzungsprozeß begleiten. Die **laufende Information über den Stand des Vorhabens** ist notwendig, um den Informationsbedarf der Betroffenen zu befriedigen und Aufnahmekapazitäten nicht zu überfordern. Diese Gefahr ist gegeben, wenn lediglich eine Informationsveranstaltung stattfindet, in die sämtliche Inhalte „hineingepackt“ werden müssen (Luz 1994).

Bei Terminplanungen sind die **zeitlichen Möglichkeiten der Zielgruppe** zu berücksichtigen (Luz 1994, Stoll et al. 1994). Daß dies offensichtlich nicht immer selbstverständlich ist, zeigt die Aussage eines Landwirtes (zit. bei Luz 1994, S. 156):

> "Es kamen auch nur zwei Landwirte zum Arbeitskreis, denn der begann um 18 Uhr - eine unmögliche Zeit für die meisten von uns".

Bei größeren Vorhaben, bei denen ein Zugehen auf einzelne Adressaten (zunächst) nicht möglich ist, müssen für die Verbreitung von Informationen die **entscheidenden Informationsträger der Zielgruppe** ermittelt und genutzt werden. Im Falle des MEKA waren dies das Landwirtschaftliche Wochenblatt, das erste Informationen über das Programm lieferte, sowie die für Antragsverfahren und Informationsveranstaltungen zuständigen Landwirtschaftsämter (Görlitz et al. 1994).

4.3.8 Ästhetisches Empfinden

Die **Rolle ästhetischen Empfindens für die Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen ist ambivalent**. Dies wird an dem fast jedes Wochenende stattfindenden „Pilgerzug“ von den Städten in die „freie Natur“ deutlich. Einerseits wird ein ästhetisches Erleben gesucht, bei dem „Natur“ nicht als Objekt menschlicher Nutzenkalküle, sondern als Gegenüber des Menschen mit eigenem Wert erfahren wird[170]. Damit wird „Natur“ jedoch zum Objekt von Fremdenverkehr und Tourismus. Die daraus resultierenden Umweltbelastungen beeinträchtigen wiederum die Möglichkeiten ästhetischen Naturerlebens, so daß hieraus Engagement für Naturschutz entstehen kann. Entsprechend nahmen ästhetische Argumente in der Geschichte des Naturschutzes einen hohen Stellenwert ein.

Bis heute wird die Bedeutung ästhetischer Aspekte für einen veränderten Umgang des Menschen mit der natürlichen Umwelt von vielen Autoren hervorgehoben[171]. Dabei ist allerdings leicht zu übersehen, daß **ästhetische und „ökologische“ Belange nicht konfliktfrei** sind[172]. So unterliegt z.B. Meyer-Abich (1984) der Täuschung, daß das, was „ästhetisch gut“ ist, auch „ökologisch gut“ sei - ein Fehlschluß der durch „die Bevorzugung der ästhetischen Dimension der Naturbeziehung in den Medien“ (BNL 1995b, S. 52) gefördert wird. Dies läßt sich an einer Vielzahl von Beispielen belegen:

1. werden nicht alle „ökologisch“ wertvollen Bereiche (z.B. Sukzessionsflächen, nicht rekultivierte Kiesabbaustellen) als ästhetisch angenehm empfunden.
2. können „ökologisch minderwertige“ oder belastete Flächen ästhetische Faszination ausüben (z.B. artenarmer englischer Rasen, leuchtendgelbe Rapsfelder, Ölschlieren auf Gewässeroberflächen).
3. kann die Berücksichtigung ästhetischer Belange Belastungen der natürlichen Umwelt verursachen, während deren Vermeidung zu ästhetischen Beeinträchtigungen führen kann. Die Führung einer Straßentrasse im Einschnitt kann für den Schutz des Landschaftsbildes wünschenswert sein, jedoch zu Beeinträchtigungen des Grundwasserhaushalts führen, während umgekehrt eine niveaugleiche Führung mit negativen Auswirkungen auf das Landschaftsbild aus Sicht des Grundwasserschutzes vorzuziehen ist.
4. machen sich viele Umweltbelastungen, wie z.B. Radioaktivität oder die Belastung von Böden mit Schadstoffen, weder visuell noch anderweitig unmittelbar sinnlich bemerkbar und können daher ästhetisch nicht erfaßt werden.

Auch sprechen sich viele Menschen gerade aus **ästhetischen Gründen gegen Naturschutzvorhaben** aus. Die starke Abneigung gegenüber „unordentlichen Flächen“, wie stillgelegten Äckern, Sukzessionsflächen und naturnah bewirtschafteten Wäldern, kommt in

[170] Ritter 1963, vgl. Heiland 1992.
[171] Birnbacher 1980, Böhme 1989, Dreitzel 1992, Meyer-Abich 1984, Nohl 1996, SRU 1994.
[172] Unter „ökologisch“ werden hier alle Sachverhalte verstanden, die sich auf den Naturhaushalt beziehen.

vielen Erfahrungsberichten zum Ausdruck[173]. Luz (1994, S. 59) stellt fest, „daß offensichtlich das äußere Erscheinungsbild von Biotopanlagen in direktem Zusammenhang mit der Akzeptanz steht und daß Unkräuter dabei eine wichtige Rolle spielen". Krebs (o.J., zit. bei Luz 1994, S. 59) beschreibt einen Fall, „in dem der zuständige Ortsvorsteher eine zwar ökologisch interessante, jedoch optisch eher wild aussehende Ruderalgesellschaft umpflügen und durch einen blütenbunten Saum ersetzen ließ“. Zitat des Ortsvorstehers:

> „Die schwäbische Landschaft soll ordentlich aussehen und solcher Wildwuchs kann hier nicht geduldet werden" (ebd.).

Ähnliche Auffassungen spiegeln sich in folgenden Aussagen von Landwirten wider (zit. bei Luz 1994, S. 101):

> "Die Waldwiese wurde vom Reichsarbeitsdienst dräniert und soll in den ursprünglichen Zustand gebracht werden. Sie ist ein Naturwunder, dadurch wie wir das jetzt machen. Jetzt sieht sie schön grün aus, den Leuten gefällt das. Nachher ist es ein Gestrüpp mit 'Lumpengruscht' und Binsen, dagegen werde ich mich wehren".
> "Es gibt bei uns eine herrliche Waldwiese, die einmal ein Flachmoor war. Sie wurde trockengelegt und wird intensiv bewirtschaftet und gedüngt. Nun muß sie extensiviert und wiedervernäßt werden".

Auf erhebliche, ästhetisch begründete Vorbehalte gegenüber naturnaher Waldbewirtschaftung mit Naturverjüngung und einem hohen Anteil an Alt- und Totholz trafen Rentsch (1988, S. 27) und Schrauf (1995, S. 88) bei ihren Untersuchungen:

> „Das Holz verfault, bedeckt das Gras und bringt für die Natur nichts“.
> „Ich bin gegen einen Urwald und Sauerei".
> „Der Nationalpark läßt den Windbruch einfach liegen, - die Leut’ können’s halt einfach nicht glauben“
> „Nur ein aufgeräumter Wald ist ein schöner Wald“

Naturschützer müssen solche Vorbehalte berücksichtigen und in Planungen einbeziehen, um nicht Widerstand zu provozieren. Kaule (1991) empfiehlt, bei der Neuanlage von Staudensäumen in ausgeräumten Agrarlandschaften die Verwendung blütenreicher ein- und zweijähriger Kräuter zur Unterdrückung von „Unkräutern“ zumindest in Betracht zu ziehen: „Diese Hervorhebung der Akzeptanz gegenüber der reinen Lehre ... ist eine praktische Erfahrung, die jeder machen wird, der vor Ort versucht, Neuentwicklung von Lebensräumen durchzusetzen“ (ebd., S. 443) - ein Beleg für die Notwendigkeit des Gehens „kleiner Schritte“ und des Verzichts auf die Radikalität von Zielen.

Unter Berücksichtigung der genannten Einschränkungen können **ästhetische Argumente „ökologische“ Belange des Naturschutzes unterstützen**. Dies ist bei Umweltverträglichkeitsprüfungen oder der Festlegung von Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung der Fall. Hier sind Auswirkungen von Baumaßnahmen auf das Landschaftsbild zu untersuchen und zu berücksichtigen. Auch sind tatsächlich viele Landschaften gleichermaßen ästhetisch wie „ökologisch“ von hohem Wert.

[173] Kaule (1991), Luz (1994), Pongratz (1992), Rentsch (1988), Rentsch et al. (1990), Schrauf (1995), Ziche & Wörl (1992).

4.3.9 Lustbetonte Motive

Menschen sind häufig eher mit positiven Anreizen als mit Drohungen und Verboten zum Handeln zu bewegen. Die alleinige Betonung notwendiger Einschränkungen zugunsten des Naturschutzes sowie angsterzeugende Argumente können zu Reaktanzeffekten und zur Verdrängung des jeweiligen Problems führen. Obwohl hierzu kaum empirische Befunde vorliegen, ist anzunehmen, daß die **Berücksichtigung lustbetonter Motive**, wie Sinnlichkeit, Genuß, Spiel, Spaß, Humor, Abenteuer und Nervenkitzel, in Naturschutzstrategien zur Vermeidung dieser kontraproduktiven Effekte und damit zu verbesserten Erfolgsaussichten beitragen kann.

„Die Inhalte müssen locken, müssen Spaß machen und sinnvoll sein. ... Die Überzeugung der anderen wird eher gelingen, wenn man den Menschen mehr zu bieten hat als sie gewohnt sind, Verlockenderes, Schöneres, Hilfreicheres ...“ (Brettschneider 1990, S. 61f.). Es geht nicht nur darum, die (häufig unvermeidbaren) Kosten umweltgerechten Verhaltens sowie die negativen Folgen weiteren umweltschädigenden Verhaltens aufzuzeigen, sondern auch die positive Alternative, den möglichen Nutzen. „Statt Wehklagen, Kassandrarufen, Mitleid, Bitterkeit oder Rückblick - Wesensmerkmale der Öffentlichkeitsarbeit des Naturschutzes - finden sich Heiterkeit, Erotik, Gelassenheit, Entschlossenheit und Fortschritt in der Image- und Produktentwicklung der anderen Interessengruppen" (BNL 1995b, S. 59).

Der Slogan vom „**Blauen Himmel über der Ruhr**“ setzte an solchen und anderen wirksamen Punkten an. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung hierzu existiert allerdings nicht. Dabei wäre es interessant zu wissen, ob nicht dieser Satz - mit dem die SPD und Willy Brandt 1961 in den Bundestagswahlkampf zogen - später zu den Erfolgen der Luftreinhaltung im Ruhrgebiet beitrug - auch wenn diese vor allem durch die Politik der hohen Schornsteine und deren negative Folgen erreicht wurden (was zeigt, wie schwer und wichtig gleichermaßen es ist, Nebenfolgen einer Handlung zu antizipieren). Dennoch kann einiges aus diesem Slogan gelernt werden. „Blauer Himmel“ ist eine positiv besetzte Assoziation, die Freude und angenehme Gefühle hervorruft, mit der man sich identifizieren kann, für die man sich vielleicht sogar einsetzen mag. „Über der Ruhr“ spricht die emotionale Beziehung und Identifikation der Menschen mit ihrer Heimat an und konkretisiert das Ziel gleichzeitig, macht es somit greif- und handhabbar. Es geht nicht um den blauen Himmel weltweit oder irgendwo, sondern in einem bestimmten, räumlich nahen, Gebiet. Das Ruhrgebiet wird durch diese Eingrenzung hervorgehoben, das Bedürfnis, einer bestimmten Gruppe anzugehören, sich mit dieser zu identifizieren, sich aber gleichzeitig als verschieden und besonders zu erleben, wird hiermit angesprochen. Gleichzeitig wird der Kreis der Verantwortlichen eingeschränkt - eine wichtige Voraussetzung für prosoziales Verhalten. Die Zielformulierung setzt ein ehrgeiziges, aber erreichbares Ziel, ist damit besonders motivierend und weckt den „Sportsgeist“ der Bewohner und Verantwortlichen. Schließlich läßt sich im Erfolgsfalle mit einem gewissen Stolz sagen, „wir im Ruhrgebiet haben's geschafft“. Die positiven Konsequenzen der veränderten Emissions- bzw. Immissionssituation sind aufgrund relativ unmittelbarer Rückmeldungen von Handlungsfolgen zudem leicht erfahrbar.

Offensichtlich spielen hier auch Momente von **Konkurrenz** hinein. Viele Menschen haben offenbar ein Bedürfnis, sich mit anderen zu messen, was sich besonders deutlich in der enormen Beliebtheit und gesellschaftlichen Bedeutung des Sports zeigt. Giesinger & Thielcke (1993) führen dies auf eine grundsätzliche menschliche Neigung zu Konkurrenzverhalten zurück, das in Naturschutzstrategien genutzt werden könnte, indem positive Beispiele für

innovativen Umwelt- und Naturschutz hervorgehoben und öffentlich bekannt gemacht werden. Die Autoren führen als Beispiel einen Wettbewerb der Deutschen Umwelthilfe für Umwelt- und Naturschutz in Kommunen an, bei dem Landes- und Bundessieger ermittelt werden und der sich, auch aufgrund intensiver Pressearbeit, steigender Beliebtheit erfreut. Die Konkurrenzstrategie könnte hier dazu eingesetzt werden, daß „Gemeinden nicht nur um die größte Sporthalle und die schönste Strandpromenade, sondern auch um den besten Umweltschutz konkurrieren“ (Giesinger 1995, S. 21).

Ergebnisse einer Studie von Winett et al. (1978, zit. bei Katzenstein 1995b) über die Verhaltensrelevanz von Rückmeldungen über den Stromverbrauch können als Beleg der Wirksamkeit der Konkurrenzstrategie interpretiert werden. Danach ist eine Strategie, „die sowohl über die Entwicklung des eigenen Verbrauchs, als auch über den Verbrauch der gesamten Gruppe berichtet, am erfolgreichsten. Die AutorInnen berichten über 20%ige Einsparungen in dieser Gruppe. Nur individuelles Feedback führt immerhin noch zu 14% geringerem Verbrauch, während nur soziales Feedback den Verbrauch lediglich um 5% senkte“ (Katzenstein 1995b, S. 81). Dies läßt sich so interpretieren, daß durch die erste Strategie ein Vergleich zwischen individueller Leistung und der Leistung der gesamten Gruppe möglich wurde, der dazu anspornte, besser als die Gruppe zu sein oder zumindest nicht hinter den Gruppendurchschnitt zurückzufallen.

Als Beispiel für die, auch im Konkurrenzverhalten zum Ausdruck kommende, motivierende Kraft des „**Besonderen**“ im Naturschutz kann ein Zitat von Jüdes (1988, S. 56) über ein Projekt zum Schutz von Fledermäusen dienen: „Dabei zeigte sich deutlich, daß das Motivationspotential biologisch interessanter Arten relativ hoch angesetzt werden kann. Es ist nicht einmal erforderlich, daß diese Arten den verbreiteten ästhetischen Vorstellungen entsprechen. Das Gefühl des Besonderen ist wichtig und kann im Einzelfall dazu führen, daß am Naturschutz zunächst völlig Uninteressierte ‘ihre’ Fledermäuse auf dem eigenen Dachboden unter allen Umständen bewahren wollen. Es ergeben sich Folgeaktivitäten, die über das unmittelbare Ziel des Fledermausschutzes hinausgehen und die naturnähere Gestaltung des dörflichen Lebensraumes insgesamt anstreben“. Von ähnlichen Erfahrungen berichtet Herre (1996): Die Umsetzung von Umwelt- und Naturschutzprojekten in der Gemeinde Berching führte dazu, daß die beteiligten Bürger Stolz auf ihre Leistungen entwickelten und sich zunehmend mit den Inhalten von Umwelt- und Naturschutz identifizierten.

Unterstützung für Naturschutzvorhaben kann durch „**events**“ gewonnen werden, also durch Ereignisse und Veranstaltungen, die nicht alltägliche Erlebnisse anbieten und bei denen „was los ist“[174]. Als Beispiel kann die Wiederbelebung der traditionellen Weideform der Transhumanz in Spanien genannt werden. Dabei werden Viehherden während der trockenen Sommermonate in die Berge und im Winter wieder in die milderen Lagen zurückgetrieben. Die Transhumanz war seit etwa 50 Jahren verschwunden, die Viehtriebwege in einer Breite zwischen 75 und 100 m mittlerweile vielerorts überbaut. Zur Wiederbelebung der Transhumanz gestaltete die Stiftung Europäisches Naturerbe ein großes Volksfest, bei dem 2600 Schafe und 250 Rinder auf den Marsch geschickt wurden. Aufgrund der Medienberichterstattung erklärten sich viele Gemeinden und Viehzüchter bereit, an dem Projekt teilzunehmen. Da hierdurch alte Viehtriebwege wieder genutzt werden, dürfen sie aufgrund der Gesetzeslage keinen anderen Nutzungen zugeführt werden. Auf diese Weise werden kulturbetonte Lebensräume auf einer Länge von mehreren Tausend Kilometern erhalten (Euronatur Heft 2/1993). In ähnlicher Weise konnte ein Symposium zum Wandel der

[174] Den Hinweis hierauf verdanke ich Thomas Giesinger, BUND Naturschutzzentrum Möggingen.

Landschaft im Mittleren Schwarzwald durch die (zunächst nur einmalige) Wiederaufnahme der Tradition des Rüttibrennens[175] sowie durch Feste, Musikveranstaltungen, Gottesdienste und Podiumsdiskussionen eine breite öffentliche Aufmerksamkeit und Teilnahme erreichen (Bezirksstelle für Naturschutz und Landschaftspflege Freiburg (Hrsg.). 1995).

Viele Menschen haben offenbar ein Bedürfnis nach **sinnlichen Erfahrungen** und damit verbundenen angenehmen Gefühlen, die durch ein Bad in klarem Wasser, Vogelgesang, oder das Betrachten von Sonnenuntergängen, eindrucksvollen Landschaften und bunten Blumenwiesen geweckt werden können. Ein von Luz (1994, S. 187) befragter Landwirt nannte als Grund für die Belassung von Wegrainen schlicht, „weil mir die Blumen gefallen". Viele Ziele des Naturschutzes sichern die Möglichkeit solcher Erfahrungen. Die „Lust des Menschen an der Natur“ sollte daher als Argument für Naturschutzvorhaben offensiver und selbstbewußter als bisher vertreten werden. Dies gilt um so mehr, als persönlicher Lustgewinn eine gesellschaftlich akzeptierte Legitimation vieler umweltschädigender Aktivitäten darstellt. Möglicherweise erzielte Rachel Carsons Buch „Der stumme Frühling“ gerade deshalb Wirkung, weil es den Verlust von Vogelgesang und damit Einbußen an sinnlichen Erfahrungsmöglichkeiten bereits im Titel thematisierte.

Schließlich verschafft auch **Erfolg** ein Lustgefühl. Umwelt- und Naturschutz sind jedoch häufig mit dem Odium des Erfolglosen behaftet. „Werden immer nur weitere Schreckensmeldungen von künftigen Katastrophen den schon bekannten Gefahren hinzugesellt und zugleich kaum Erfolgserlebnisse oder Beeinflussungsmöglichkeiten dargestellt, erscheinen Umweltschützer als eine Niederlage nach Niederlage erzielende Bewegung, nach innen frustriert, wie nach außen durch ihre Mißerfolge unattraktiv. So lange es nicht gelingt, auch Teilerfolge zu reklamieren und damit den Wert eigener Arbeit angemessen zu erleben, sind Umweltengagierte häufig durch Schuldgefühle, gegenseitige Vorwürfe und Hoffnungslosigkeit blockiert“ (Hilgers 1996, S. 34). Dies darf allerdings nicht dazu führen, die bestehende Situation zu beschönigen und sich einem „Öko-Optimismus“ der Form „So schlimm ist es ja doch nicht“ hinzugeben. Vielmehr geht es um die nüchterne Bilanzierung sowohl der Erfolge als auch der Mißerfolge. Diese Bilanzierung ist dabei vor dem Hintergrund des individuell und gesellschaftlich Möglichen und nicht vor dem Hintergrund einer utopischen Vision zu ziehen, an der man zwangsläufig scheitern muß.

4.3.10 Verhaltensangebote und Handlungsanreize

Fehlende infrastrukturelle Handlungsmöglichkeiten stellen eine der wirksamsten Restriktionen umweltgerechten Verhaltens dar, da sie dieses erschweren oder verhindern, hierdurch Resignation fördern und somit auf die Handlungsbereitschaft zurückwirken[176]. Eine unverzichtbare Bedingung umweltgerechten Verhaltens sind daher **Verhaltensangebote**, die sich **zielgruppenspezifisch** an den Verhaltenmöglichkeiten der Adressaten orientieren müssen (Karger 1995). Das Angebot muß eine schnelle und unkomplizierte **Umsetzbarkeit der jeweiligen Verhaltensanforderung** ermöglichen: „Je länger der Anlauf zu konkreter Praxis, desto geringer das Interesse an einer Teilnahme“ (Gronemeyer 1976, S. 155). So erwiesen sich Maßnahmen zur Mülltrennung, die das gewünschte Verhalten unmittelbar unterstützten, auch ohne breit angelegte Informationskampagnen als sehr effizient. Allein die Bereitstellung von Containern war hier ausreichend (Schaible-Rapp 1993). Für die Akzeptanz von Land-

[175] Brandrodung von Berg-Ackerflächen.
[176] Bierhoff 1984, Fietkau 1985, Franz & Herbert 1986.

schaftsplanungen hat sich die parallele Durchführung von Planung und Umsetzung sowie die Durchführung kleinerer Maßnahmen, wie z.B. Baumpflanzaktionen, zu Beginn des Planungsprozesses als hilfreich erwiesen. Dadurch wird Aufmerksamkeit geweckt und den Bürgern signalisiert, „daß etwas vorangeht“[177].

Verhaltensangebote werden verstärkt wahrgenommen, wenn sie bzw. die entsprechende Information Aufmerksamkeit erregen und die Verhaltensänderung angenehme Gefühle hervorruft, menschliche Bedürfnisse anspricht (Roch 1994) und sich leicht in Denk- und Verhaltensgewohnheiten einfügen läßt. Zur Vermeidung von Effekten der Allmende-Klemme ist auf eine gerechte Verteilung der entstehenden Kosten des angestrebten Verhaltens zwischen allen Beteiligten zu achten (Schahn 1993a).

Von besonderer Bedeutung für die Bereitschaft, ein Verhaltensangebot anzunehmen, ist das **Kosten-Nutzen-Verhältnis** der erforderlichen Verhaltensänderung - vor allem, wenn die wirtschaftliche und berufliche Existenz betroffen sind (vgl. Berger 1991, Luz 1994). Der Nutzen muß durch Rückmeldungen möglichst kurzfristig und direkt sichtbar werden (Stoll et al. 1994). „Eine niedrige Stromrechnung am Jahresende hat daher weniger Effekt für ein kontinuierlich energiesparendes Verhalten als eine Prämie am Monatsende“ (Kruse 1997a, S. 266). Das Kosten-Nutzen-Verhältnis kann durch **Handlungsanreize** verbessert werden[178]. Diese können unterschiedlicher Art sein (Schahn 1993a, Kruse 1997a):

- materiell-finanziell, d.h. das angestrebte Verhalten wird durch Kostensenkung bzw. finanzielle Förderung gegenüber dem aufzugebenden Verhalten unterstützt
- verhaltensökonomisch, d.h. das angestrebte Verhalten ist weniger umständlich oder zeitaufwendig als das bestehende
- psychisch, d.h. das angestrebte Verhaltens ist psychisch angenehm, da es dem Idealbild des eigenen Selbst näher kommt und kognitive Dissonanzen reduziert
- positive soziale Resonanz, d.h. das anzustrebende Verhalten wird mit sozialer Anerkennung belohnt.

Anreize müssen also nicht ausschließlich ökonomischer Art sein. Im Gegenteil, hohe ökonomische Belohnungen können dazu führen, daß Verhaltensänderungen nur gezeigt werden, wenn sie belohnt werden, da äußere (extrinsischen) Anreize die innere (intrinsische) Motivation, umweltgerecht zu handeln, untergraben können[179]. Bei finanziellen Anreizen ist daher darauf zu achten, daß sie keine kontraproduktiven Erwartungshaltungen wecken. Diese Aussage gilt allerdings nicht für Vorhaben, die in erheblichem Umfang berufliche und existentielle Belange der Adressaten berühren, also z.B. mit massiven Einkommensverlusten verbunden sind. Hier wird intrinsische Motivation allein nicht ausreichen, vielmehr muß sich umweltgerechtes Verhalten in solchen Fällen auch ökonomisch tragen. Im Verhältnis zur Landwirtschaft stellen unter anderem die Programme des Vertragsnaturschutzes entsprechende Handlungsanreize dar. Solche Programme können allerdings durch Förderprogramme der Landwirtschaft, z.B. zum Anbau von Silomais, konterkariert werden, wenn diese einen höheren finanziellen Ertrag bringen (Oppermann et al. 1997).

Jedoch müssen ökonomische Anreize nicht zwingend und ausschließlich in Form von Subventionen, Zuschüssen und Förderprogrammen gegeben werden. Kennzeichnend für erfolg-

[177] Böttcher & Hürter 1995, Luz 1996, Pröbstl & Frank-Krieger 1996b.

[178] Dierkes & Fietkau 1988, Fietkau 1984, Kruse 1991, 1992, 1997a, Nöldner 1990, Preisendörfer 1993, Preuss 1991, Roch 1994, Schahn 1993a, Spada 1990, Winter 1981, Wortmann et al. 1993.

[179] Vgl. Bierhoff 1984, Cialdini 1987, Diekmann & Preisendörfer 1994, Görlitz et al. 1994, Katzenstein 1995b, Kösters 1993, Kruse 1991, 1997, Schahn et al. 1988, Schur 1990.

reiche Beispiele der Vereinbarkeit von Naturschutzinteressen und ökonomischen Belangen der Landwirtschaft ist oft, daß sich der finanzielle Anreiz aus der Schaffung von Vermarktungsstrukturen für Produkte aus ökologischem Landbau sowie entsprechendem Konsumverhalten der Bürger ergibt[180], die hierdurch zudem soziale Anerkennung für die Landwirte zum Ausdruck bringen (Oppermann et al. 1997). Ein weiterer Vorteil neuer Vermarktungsstrukturen liegt darin, daß staatliche Transferzahlungen reduziert werden und sich Projekte schließlich von alleine tragen können (Kaule et al. 1994)[181].

Erst eine solche Verknüpfung von Naturschutzinteressen mit Nutzungsinteressen stellt sicher, daß Verhaltensänderungen langfristig aufrechterhalten werden. Dies ist insbesondere für die Problematik der Landschaftspflege von Bedeutung: Die Erhaltung vieler kulturbedingter Vegetationstypen durch bestimmte Nutzungsformen erfolgt derzeit über öffentliche Förderung und ist somit von der Wertschätzung der Gesellschaft und vorhandenen staatlichen Finanzmitteln abhängig. Daher besteht die Gefahr, daß bei veränderten Rahmenbedingungen nutzungsabhängige Lebensräume nicht erhalten werden können.

Die **Wirksamkeit verschiedener Handlungsanreize** auf umweltrelevantes Verhalten von Landwirten ist nicht eindeutig geklärt. **Ökonomische Anreize** und Überlegungen spielen zwar meist in Entscheidungen hinein, in vielen Bereichen liegt das Verhalten von Landwirten jedoch „gravierend außerhalb jeglicher ökonomischer Rationalität“ (Schur 1990, S. 108). So weigern sich viele Landwirte, „ihre Arbeitszeit als ökonomische Größe zu realisieren“ (ebd.), verhalten sich bei der Ausbringung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln unökonomisch (Görlitz et al. 1994) oder nehmen Fördergelder für Extensivierungen selbst dann nicht in Anspruch, wenn sie hieraus erheblichen betriebswirtschaftlichen Gewinn ziehen können (Kaule et al. 1994). Dies gilt beispielsweise für Haupterwerbsbetriebe, bei denen das Selbstverständnis der Hofeigentümer stark auf die Nutzung der Flächen fixiert ist und die Teilnahme an Förderprogrammen eine Reduzierung des Viehbestands erfordert hätte (TAÖ 1991, 1993c).
Die Akzeptanz von Verhaltensangeboten und Handlungsanreizen scheint also um so größer zu sein, je mehr sie dem **bäuerlichen Selbstverständnis und Arbeitsethos** entsprechen. Bei vielen Entscheidungen können Gewohnheiten, Prestigegründe und Nutzungsaspekte eine primäre Rolle spielen, die ökonomische Aspekte in den Hintergrund drängt (Görlitz et al. 1994). In den Fallbeispielen traten daneben weitere, sehr unterschiedliche Motive für Akzeptanz oder Ablehnung von Handlungsanreizen zutage, so Angst vor Verunkrautung, Freude an blütenreichen Wiesen, Aufgeschlossenheit gegenüber Umweltfragen, Wunsch nach Hoferhaltung und sinnvoller Arbeit oder die vermutete Reaktion der sozialen Umwelt[182].

Die Wirksamkeit von Handlungsanreizen variiert vermutlich mit der **Art der angestrebten Maßnahmen und Verhaltensweisen**, wobei die Befunde keinen gesicherten Schluß zulassen. Aus den Ergebnissen der von ihm untersuchten Fälle folgert Luz (1994, S. 199) „daß ökonomische Gründe eine um so wichtigere Rolle spielen, je einschneidender Maßnahmen in der Fläche wirksam werden oder wenn der gesamte Betrieb umgestellt wird. Dagegen spielen überwiegend außerökonomische Gründe eine Rolle bei der Entscheidung,

[180] Vgl. ANL 1995, 1996b, Filoda et al. 1996, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Oppermann et al. 1997, TAÖ 1993a,b,c, 1994a,b, Wehner 1996, Weid 1996.

[181] Offen bleiben muß in diesem Zusammenhang die Frage, ob und wie weit ökologischer Landbau (einschließlich der Direktvermarktung seiner Produkte) im großen Maßstab konkurrenzfähig ist, oder ob er nur Konsumnischen besetzt, deren Umfang, insbesondere durch die finanziellen Möglichkeiten der Konsumenten, begrenzt ist.

[182] Vgl. Görlitz et al. 1994, Luz 1994, Schur 1990, TAÖ 1991, 1993c, Ziche & Wörl 1992.

deutlich abgrenzbare Maßnahmen zu unterstützen. .... 'Bei Pflanzungen überwiegt die Einstellung, bei Extensivierung das Geld'". Ziche & Wörl (1992) vermuten ebenfalls, daß die Nutzung von Extensivierungsprogrammen mit ihrer finanziellen Förderung steht oder fällt, solange sich Landwirte entgegen ihrer Grundeinstellung daran beteiligen. Die vollständige Umstellung auf ökologischen Landbau wird Ziche & Wörl (1992) zufolge, und hier unterscheiden sie sich von Luz (1994), wiederum aufgrund persönlicher Neigung und Überzeugung, nicht aufgrund von Förderprämien getroffen. Zum selben Ergebnis kam Grassinger (1984, zit. bei Schur 1990). Die Entscheidung zur Umstellung ergibt sich nach Schur (1990, S. 71) „oft aus einem 'diffusen Empfinden' einer 'notwendigen Änderung'. In der Folge verläßt sich der Handelnde in komplexen Situationen in seiner Orientierung zunehmend auf andere Personen. Ausgelöst wurde bspw. die Umstellung auf biologischen Landbau durch 'Schlüsselerlebnisse', wie z.B. 'Gespräche mit beeindruckenden Personen'".

Als wesentliche Hemmschwelle für die Inanspruchnahme von Naturschutzprogrammen durch Landwirte kann sich der damit verbundene **zeitliche und organisatorische Aufwand** erweisen. Muß man für die Antragstellung in eine weiter entfernt gelegene Kreisstadt fahren, sinkt die Beteiligungsbereitschaft. Ist hingegen eine Anlaufstelle am Ort vorhanden, die auch die Vertragskoordination übernimmt und den Landwirten den „Papierkram" weitgehend abnimmt, steigt die Bereitschaft zur Teilnahme (Luz 1994, Danner 1994 mündl.). In einem Fall konnte ein Agrarberater das Interesse der Landwirte zur Teilnahme sowohl am Kulturlandschaftsprogramm des Bayerischen Landwirtschaftsministeriums als auch an Programmen des Umweltministeriums wecken. Zum Vertragsabschluß für das Kulturlandschaftsprogramm kam ein Vertreter des Amtes für Landwirtschaft in das Rathaus des Ortes. Nahezu alle Landwirte, die Interesse gezeigt hatten, schlossen Verträge ab. Um Verträge für die Naturschutzprogramme abzuschließen, mußten die Landwirte hingegen in die Kreisstadt fahren: kaum einer der zunächst interessierten Landwirte beteiligte sich tatsächlich hieran (TAÖ 1993c).

Die Wahrnehmung von Verhaltensangeboten und die Bildung umweltgerechter Verhaltensgewohnheiten ist zumindest punktuell nicht zwingend auf bewußte **Reflexion bzw. Umweltbewußtsein** angewiesen (Lantermann & Döring-Seipel 1990). In manchen Fällen kann es genügen, neue Verhaltensweisen quasi „unter der Hand" zu installieren und zu Verhaltensroutinen reifen zu lassen. Dabei können Motive, Bedürfnisse und Interessen eine Rolle spielen, die in keinerlei Zusammenhang mit Umwelt- und Naturschutz stehen, aufgrund ihrer individuellen Bedeutung jedoch wesentlich verhaltenswirksamer sind als „Umweltargumente". Untersuchungen zur Mülltrennung in Hochhausgebieten ergaben, daß sich ältere Personen mit geringem Umweltbewußtsein intensiver an der Mülltrennung beteiligten, als jüngere, umweltbewußte Bewohner. Entscheidend waren vermutlich die neu entstandenen sozialen Kontaktmöglichkeiten, die von den älteren Bewohnern vermehrt genutzt wurden (Hormuth & Katzenstein 1990, vgl. Roch 1994). Eine Befragung von Bahnreisenden zeigte, daß das Wissen um Angebote und Preisermäßigungen entscheidende Faktoren bei der Wahl des Verkehrsmittels waren, Umweltbewußtsein dagegen bedeutungslos (Seitz-Weinzierl 1994).

In anderen Fällen ist die intrinsische Motivation zu umweltgerechtem Verhalten jedoch unbedingt nötig, um den Erfolg von Naturschutzmaßnahmen zu gewährleisten. Fehlt diese Motivation, kann es zu **unbeabsichtigten, kontraproduktiven Nebeneffekten** kommen, die den Erfolg der Maßnahme in Frage stellen. Diese Gefahr ist vor allem gegeben, wenn Handlungsanreize nicht exakt das gewünschte Verhalten belohnen oder nur das Verhalten, nicht aber die zugrundeliegende Einstellung, berücksichtigen. Mangelnde Teilnahme, falsche An-

wendung oder Mitnahmeeffekten sind häufig die Folge[183]. Dies macht sich bereits bei relativ einfachen, überschaubaren Problemstellungen bemerkbar. Diekmann & Preisendörfer (1994) berichten über einen Versuch der Stadt Bern, die in privaten Haushalten anfallende Müllmenge zu reduzieren. Hierzu wurden die herkömmlichen Mülltonnen abgeschafft und durch Müllsäcke ersetzt, die es in allen Lebensmittelgeschäften zu kaufen gab und deren Preis in Abhängigkeit vom Fassungsvermögen stieg. Wer mehr Müll produziert, benötigt mehr bzw. größere Müllsäcke, damit mehr Geld und wird folglich angehalten, Müll zu vermeiden - so die Überlegung. Tatsächlich wurde die eingesammelte Müllmenge um 25 Prozent reduziert. Allerdings wurde dies zumindest teilweise durch folgende Nebenwirkungen kompensiert:

- es wurde von den Bürgern mehr Abfall direkt zur Verbrennungsanlage gebracht, weil dies billiger war
- wilde Deponien entstanden
- die Abfallbehälter in den städtischen Parks füllten sich deutlich schneller
- die private Abfallverbrennung nahm zu
- der Müll in den Säcken war teilweise so verdichtet, daß er nicht mehr brennbar war und in der Verbrennungsanlage Altpapier zugegeben werden mußte
- die Qualität von in Containern gesammeltem Altglas und Altpapier sank derart, daß Altpapier zum Teil nicht mehr wiederverwendet, sondern nur noch verbrannt werden konnte.

Einen ähnlichen Fall schildert Schahn (1993a, S. 39): „Auf Campingplätzen gab es Belohnungen für diejenigen Leute, die ihren Abfall bei der Verwaltung abgaben. Damit sollte versucht werden, das Wegwerfen von Abfall in die Landschaft einzudämmen. Es wurden auch tatsächlich Berge von Abfall abgegeben; allerdings fand man heraus, daß die Leute noch Abfälle von zu Hause mitbrachten, um die Belohnung zu bekommen. ... [Es] wurde das falsche Verhalten belohnt: die Abgabe von Abfall statt das Unterlassen von Abfall-Wegwerfverhalten“[184].

Die **Möglichkeiten von Handlungsanreizen** sind im Umwelt- und Naturschutz bisher nicht ausgeschöpft. Soziale, materielle und zeitliche Kosten umweltschonenden Verhaltens sind noch immer relativ hoch. Umweltgerechtes Verhalten wird - von Ausnahmen abgesehen - in zu geringem Maße durch ideellen, verhaltensökonomischen, sozialen oder finanziellen Gewinn positiv honoriert, und damit gibt es noch immer zu viele tatsächlich gute Gründe, umweltschädigend zu handeln. „Belohnungsinstrumente im Naturschutz sind unterentwickelt und meistens auf den Nutzungsbereich (z.B. Landwirtschaft) bezogen, dort aber nur mit geringen Mitteln ausgestattet“ (BNL 1995b, S. 55). Wenn aber Landnutzer und andere Personen „Veränderungen zum Wohle der Allgemeinheit vornehmen sollen, müssen auch individuelle Vorteile gesichert sein“ (Stoll et al. 1994, S. 27).

[183] Vgl. zu diesem Absatz Gessner 1986, Schahn 1993a, Wortmann et al. 1993.
[184] Über ähnliche Fälle aus dem Bereich der Gewässerreinhaltung berichten Hucke et al. 1980.

4.4. WERTE, NORMEN, EINSTELLUNGEN, MORAL, ETHIK

Bewußt findet sich dieser Abschnitt am Schluß des Kapitels - im Gegensatz zum ökologischen Diskurs, in dem ein **„Überhang" moralischer Kategorien** festgestellt werden kann[185]. Einer nach wie vor verbreiteten Ansicht zufolge bedarf es zur Förderung umweltgerechten Verhaltens in erster Linie einer Stärkung des Umweltbewußtseins[186]. Eine „neue Ethik", „neue Werte" und ein „Bewußtseinswandel" werden häufig als zentrale und „vielleicht schon fast hinreichende" (Meyer-Abich 1990, S. 144, ähnlich Weinzierl 1993) Bedingungen für einen veränderten individuellen und gesellschaftlichen Umgang mit der natürlichen Umwelt angesehen und gefordert. Die hieraus abgeleitete Strategie zur Stärkung von Umwelt- und Naturschutz besteht darin, durch Aufklärung und Vermittlung von Umweltwissen ein ethisch begründetes Umweltbewußtsein zu schaffen, das sich in umweltgerechtem Verhalten niederschlagen soll.

Solchen Auffassungen liegt ein **unzureichendes Menschenbild** zugrunde. Der Mensch wird als Wesen gesehen, das weitgehend problemlos in der Lage wäre, sich umweltgerecht zu verhalten, wenn es nur wolle. Dadurch herrscht die Tendenz vor, Abweichungen von diesem Idealbild auf Kategorien wie mangelnden Willen, Uneinsichtigkeit oder Verantwortungslosigkeit zurückzuführen. Umweltrelevantes Verhalten wird zu einer Frage des moralisch-ethisch bestimmten Wollens, der Aspekt des psychisch, sozial und situativ bestimmten Könnens bleibt unterbelichtet.

Im folgenden soll die Bedeutung von Werten, Normen, Einstellungen, Moral und Ethik vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen diskutiert werden. Eine Schwierigkeit ergibt sich dabei dadurch, daß die genannten Begriffe in der Literatur nicht einheitlich definiert sind, teilweise synonym verwendet werden und Abstrakta darstellen, die stets in irgendeiner Form aufeinander bezogen sind, sich jedoch nicht eindeutig voneinander abgrenzen lassen. So läßt sich nicht prinzipiell entscheiden, ob die Aussage „Wir müssen die Natur schützen" als Wertaussage, als Norm oder als Einstellung zu bezeichnen ist. Ich verwende die Begriffe hier im nachfolgend erläuterten Sinne[187].

„Ein kultureller **Wert** ist ein sozial sanktionierter, kulturell typisierter und psychisch internalisierter Standard selektiver Orientierung für Richtung, Intensität, Ziel und Mittel des Verhaltens von Angehörigen des betreffenden soziostrukturellen Bereichs" (Rudolph 1959, zit. bei Kunz 1996, S. 162). Werte stellen somit ein wesentliches Bindeglied zwischen Gesellschaft und Individuum dar, indem sie gesellschaftliche Anforderungen in individuelle Orientierungen „übersetzen" (Henecka 1985). Als relativ dauerhafte, „grundlegende Prinzipien, an denen sich das soziale Handeln orientieren soll" (Katzenstein 1995a, S. 134), sind Werte objektunspezifisch und lassen sich an einer Vielzahl von Einzelfällen festmachen (Fietkau 1984), bedürfen hierfür aber der Konkretisierung durch Normen (Lamnek 1989).

Normen sind „mehr oder weniger verbindliche, allgemein geltende Vorschriften für menschliches Handeln. Soziale Normen legen fest, was in spezifischen und sich wiederholenden Situationen geboten oder verboten ist" (Peuckert 1986, S. 217). Sie sind „nicht immer oder

---

185 Vgl. Brand et al. 1997, Katzenstein 1995b, Kruse 1997a, 1997b.

186 Dies zeigt sich z.B. im Umweltgutachten 1994 des SRU und in der umfangreichen umweltethischen Literatur. Ein starker „moralistischer" Einschlag war auch bei den neuen sozialen Bewegungen sowie den GRÜNEN bis Ende der 1980er Jahre zu beobachten (Raschke 1993).

187 Zur Definition der Begriffe Einstellung und Umweltbewußtsein siehe 1.5.3.

ausschließlich rational, sondern häufig auch triebhaft, emotional, religiös, moralisch oder ästhetisch besetzt“ (Henecka 1985, S. 61).

4.4.1 Funktionen von Werten, Normen und Einstellungen

Werte und Normen stellen **wichtige gesellschaftliche Regelungsinstanzen** dar (Henecka 1985). Eine unmittelbare Verhaltenssteuerung über allgemeingültige, zentrale Werte dürfte jedoch in modernen Gesellschaften nicht gegeben sein, da es hier „durch die gleichzeitige Wirksamkeit unterschiedlicher und konkurrierender Wertesysteme ... notwendigerweise zu Zielkonflikten“ kommt (Weichhart 1989, S. 87). Gesellschaftliche Werte und Normen werden durch das Individuum im Rahmen der Sozialisation verinnerlicht, jedoch setzt es sich auch aktiv mit ihnen auseinander und wandelt sie ab. Es besteht hierdurch ein Interaktionsprozeß zwischen Individuum und Gesellschaft, der Änderungen von Werten und Normen und damit Anpassungen an neue Gegebenheiten ermöglicht. Werte und Normen sind also an einen bestimmten gesellschaftlichen Zusammenhang gebunden und somit relativ (Henecka 1985).

Die **Funktionen von Werten, Normen und Einstellungen für das Individuum** liegen in
- der Leitung und Kanalisierung von Verhalten
- der Reduktion von Umweltkomplexität
- der Vermittlung von Sicherheit
- der Erlangung und Sicherung der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe
- der Begründung und Rechtfertigung eigenen und fremden Verhaltens[188].

Werte werden zwar als Rahmenbedingungen für Verhalten wirksam, sie bestimmen dieses aber nicht einfach (Franz & Herbert 1986). In eindeutigen, klar definierten und leicht kontrollierbaren Situationen treten sie in psychischen Steuerungsprozessen kaum in Erscheinung. Vielmehr bilden sie die handlungssteuernde Instanz für „unbestimmte“, komplexe und nicht völlig transparente Aufgaben, die sich nicht ausschließlich auf der Basis von Sachkenntnis und rationaler Begründbarkeit lösen lassen[189]. Hier ermöglichen Werte ein weitgehend unreflektiertes und daher schnelles Handeln. Sie stellen Entscheidungshilfen und Handlungsmuster zur Verfügung, die einerseits flexibel genug sind, um auf den jeweiligen Einzelfall mit seinen Besonderheiten reagieren zu können, andererseits beständig genug, um ein Problem nicht von neuem vollständig kognitiv bearbeiten zu müssen. Damit ermöglichen sie die Reduktion von Umweltkomplexität, vermitteln psychische Sicherheit und stellen die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit eines Individuums sicher.

Der Einfluß von Werten, aber auch von Normen und Einstellungen auf Verhalten ist somit nicht einseitig, sondern verläuft in beide Richtungen: eine Handlung ist nicht nur als Instrument zur Verwirklichung von Werten, Normen und Einstellungen zu betrachten, sondern umgekehrt sind diese auch Instrumente des Handelns. Daher ändern sie sich besonders, wenn sich gesellschaftliche Bedingungen ändern (Hillmann 1986) und sie aufgrund bestehender Handlungsblockaden nicht verwirklicht werden können. Sie werden dann aufgegeben oder verlieren ihre handlungsmotivierende Kraft (Franz & Herbert 1986).

Dementsprechend liegt die Funktion von Werten und Einstellungen nicht allein darin, ein Verhalten im voraus in eine bestimmte Richtung zu lenken, sondern ebenso darin, ein

[188] Eibl-Eibesfeldt 1984, Fietkau 1984, Franz & Herbert 1986, Lantermann & Döring-Seipel 1990.
[189] Eibl-Eibesfeldt 1984, Fietkau 1984, Lantermann & Döring-Seipel 1990, vgl. 4.5.2.4.

Verhalten im nachhinein zu rechtfertigen. Hierzu werden sie dem gezeigten Verhalten angepaßt[190]. Ein englisches Sprichwort (zit. bei Giesinger 1995, S. 20) lautet: „To change behaviour by values takes years, to change values by behaviour only takes a couple of weeks“. Dies macht sich die foot-in-the door-Technik zunutze. In einigen Fallbeispielen führten praktische Maßnahmen unter Beteiligung der Bevölkerung zu Diskussionen und einer Bewußtseinsbildung bezüglich der Notwendigkeit bzw. Vorteile landschaftsplanerischer Vorhaben (Luz 1994, Pröbstl & Frank-Krieger 1996b).

Viele Werte, Normen und Einstellungen lassen sich jedoch nur langsam oder überhaupt nicht ändern (Hillmann 1986). Dies dürfte um so eher der Fall sein, je mehr sie (z.B. als Sitte oder Brauch) gesellschaftlich instutionalisiert und individuell internalisiert sind. Verbeek (1990) betrachtet es als eine menschliche Disposition, an verfestigten Werten, Normen und Einstellungen selbst dann festzuhalten, wenn hiermit große persönliche Nachteile verbunden sind. Diese Resistenz dürfte ihre Ursache in der bisherigen Bewährung und Zuverlässigkeit der betreffenden Werte, Normen und Einstellungen haben. Da sich Umweltbedingungen in der Regel nicht von heute auf morgen ändern (bzw. geändert haben), spricht die Erfahrung dafür, daß sich das Wertesystem auch in Zukunft bewähren wird (Spada 1990, Verbeek 1990). Andererseits dürfen Werte nicht völlig unflexibel sein, damit sich eine Gesellschaft auf neuen Anforderungen einstellen kann (Henecke 1985).

4.4.2 Diskrepanz zwischen Werten, Normen, Einstellungen und Verhalten

Für die erhebliche Diskrepanz zwischen umweltbezogenen Werten, Normen und Einstellungen und entsprechendem Verhalten sind mehrere Gründe verantwortlich, die nun, soweit sie nicht bereits in den vorangegangenen Kapiteln genannt wurden, aufgezeigt werden sollen.

a) Werte, Normen und Einstellungen sind nur einer unter vielen verhaltensbestimmenden Faktoren

Verhalten wird nicht ausschließlich von Werten, Normen und Einstellungen bestimmt. Bei der Vielzahl verhaltensbeeinflussender Faktoren ist das Auftreten von Diskrepanzen nicht verwunderlich. Die Möglichkeiten zur Verwirklichung umweltgerechter Werte und Einstellungen sind daher stets im Zusammenhang mit anderen Verhaltensdeterminanten zu diskutieren.

b) Abstraktheit von Werten und Einstellung

Werte und Einstellungen sind häufig interpretationsbedürftig und lassen unterschiedliche Konkretisierungen zu, so daß sie in einer gegebenen Situation nicht zwingend eine bestimmte Verhaltensweise bedingen. Sie können um so verhaltenswirksamer werden, je konkreter sie hinsichtlich geforderter Verhaltensweisen formuliert werden (Karger 1995).

c) Umweltbewußtsein ist nicht konsistent

Umweltbewußtsein ist nicht konsistent, d.h. es umfaßt nicht alle Problembereiche von Umwelt- und Naturschutz gleichermaßen. Umweltrelevante Einstellungen beziehen sich lediglich auf Teilbereiche von Umwelt- und Naturschutz, die nicht in einem einheitlichen

[190] Karger 1995, Katzenstein 1995b, Kruse 1997a.

kognitiven, emotionalen und verhaltensbezogenen Zusammenhang zueinander stehen (vgl. Karger & Wiedemann 1994, Poferl et al. 1997). „Aus ganz verschiedenen Aspekten der Umweltkrise wird auf das Umweltbewußtsein geschlossen, so als wäre dieses unabhängig von den Einzelproblemen und würde sich auf eine Gefährdung der Natur 'an sich' richten“ (Pongratz 1992, S. 28). Ein bestimmte Einstellung zum Umweltproblem „Endlagerung von Atommüll“ läßt ebensowenig sichere Schlüsse auf die Einstellung zum Thema Arten- und Biotopschutz zu wie umgekehrt. „Da nicht von einem allgemeinen, unspezifischen Umweltbewußtsein für alle relevanten Umweltbereiche ausgegangen werden kann, ... ist es nötig, jeweils ganz spezifische, konkrete Einstellungen und Verhaltensweisen aufzubauen" (Schaible-Rapp 1993, S.108). Da sich die öffentliche Diskussion in den letzten Jahren vor allem auf Themen aus dem Umweltschutz, wie Atomenergie, Chemie, Abfallpolitik, Klimaentwicklung, konzentrierte (vgl. Brand et al. 1997), stellt sich die Frage, ob und wie weit Naturschutzfragen vom bestehenden Umweltbewußtsein überhaupt erfaßt werden.

d) Zielkonflikte zwischen verschiedenen Werten, Normen und Einstellungen

Die Verwirklichung umweltfreundlicher Werte und Einstellungen kann die Verwirklichung anderer Werte, Normen und Einstellungen (z.B. Sparsamkeit, Eigentum, Wohlstand, Mobilität, Leistung) beeinträchtigen. Für die Lösung dieses Zielkonfliktes spielt die Zentralität der konkurrierenden Werte, Normen und Einstellungen, d.h. ihre Bedeutung für die betreffende Person, eine entscheidende Rolle (Katzenstein 1995b). Daher werden umweltgerechte Werte, Normen und Einstellungen um so weniger Einfluß auf das Verhalten einer Person haben, je zentraler konkurrierende Werte und Einstellungen sind[191].

e) Proklamierte Werte versus verhaltensbestimmende Werte

Hillmann (1986) unterscheidet zwischen verbal proklamierten und verhaltensbestimmenden Werten. Verhaltensbestimmende Werte sind häufig über lange Zeit hinweg bewährt, kulturell tradiert und werden durch funktionale Erziehung vermittelt. Sie werden als Selbstverständlichkeiten empfunden, wirken meist unbewußt und können daher nicht hinterfragt werden (vgl. Brettschneider 1990). Umweltbewußtsein dürfte hingegen bei der Bevölkerungsmehrheit den verbal-proklamierten Werten zuzuordnen sein. Diese sind vornehmlich rational verankert und durch intentionale Erziehung vermittelt und daher weniger verhaltenswirksam. Proklamierte Werte werden zudem häufig nach anderen Kriterien beurteilt als das hierzu korrespondierende Verhalten: Demokratie, Toleranz, Zivilcourage, soziales Interesse und Engagement werden als gesellschaftspolitische Ziele auf der Einstellungsebene positiv sanktioniert, entsprechendes Verhalten in konkreten Situationen stößt hingegen häufig auf wenig Gegenliebe (Gronemeyer 1976, Kösters 1993).

f) Resistenz verhaltensbestimmender Werte

Die Resistenz von Werten ist um so höher, je zentraler sie sind, und je höher der mit ihrer Veränderung verbundene Aufwand ist (vgl. Spada 1990, Verbeek 1990). Unterstützen veränderungsresistente verhaltensbestimmende Werte umweltschädigende Verhaltensweisen, wird umweltgerechtes Verhalten erschwert oder verhindert.

g) Zentrik verhaltensbestimmender Werte, Normen und Einstellungen

Wie Emotionen und Kognitionen unterliegen auch Werte, Normen und Einstellungen menschlicher Zentrik. So gelten für das Verhalten gegenüber bekannten und sozial

[191] Dierkes & Fietkau 1988, Gehmacher 1973, Katzenstein 1995b, Lantermann & Döring-Seipel 1990, Winter 1981

nahestehenden Personen häufig andere Werte und Normen als gegenüber fremden Personen mit hoher sozialer Distanz. Werte, Normen und Einstellungen sind also nicht in beliebiger Weise über bestimmte Menschen, Räume und Zeiten hinaus erweiterbar, sondern unterliegen tendenziell einem sozialen, räumlichen und zeitlichen Gradienten[192]. Dies erlaubt die Vermutung, daß umweltgerechte Werthaltungen und Einstellungen, die sich auf zukünftige und räumlich entfernte Entwicklungen sowie fremde Menschen beziehen, im Konfliktfall meist weniger verhaltenswirksam sind, als Werte und Einstellungen, die sich auf „näherliegende" Personen, Objekte und Situationen beziehen[193].

h) Werte versus Interessen

Werten können Interessen entgegenstehen (Hillmann 1986). Sie werden dies um so mehr tun, je näher man konkreten Handlungsentscheidungen kommt. Bei allgemeinen, kaum konkretisierten Zielvorstellungen von Umwelt- und Naturschutz werden die damit verbundenen sozialen Nebenfolgen und Interessenskonflikte häufig noch nicht realisiert. Je konkreter aber Umwelt- und Naturschutzziele formuliert sind, um so weniger werden sie unterstützt, da mögliche Interessenskonflikte immer deutlicher zutage treten. Daher werden umweltgerechte Werthaltungen und Einstellungen vornehmlich in „low-cost"-Bereichen verwirklicht (Diekman & Preisendörfer 1994), in denen persönliche Interessen kaum betroffen sind. Entsprechend können Naturschutzvorhaben vor allem dann umgesetzt werden, wenn keine Konflikte mit den Interessen der Adressaten gegeben sind[194].

i) Vorrang kurzfristiger Sicherungsstrategien

In Situationen, die, wie die Belastung der Umwelt, als besonders bedrohlich empfunden werden können, treten gehäuft Diskrepanzen zwischen geäußerten Werthaltungen und Entscheidungen auf. Vermutlich greifen hier emotionale, auf die schnelle Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit gerichtete Mechanismen, auch wenn sie umweltrelevante Werte verletzen (Lantermann & Döring-Seipel 1990).

j) Situationsbedingter Kontext und Handlungsrestriktionen

Die verhaltensbestimmende Stärke von Werten und Einstellungen ist vom situativen Kontext abhängig. „In bestimmten Situationen werden für den einzelnen immer Handlungsgrenzen sichtbar, die seine Wertverwirklichungsbestrebungen behindern und oftmals dazu führen, daß Menschen mit unterschiedlichen Wertstrukturen dazu gezwungen sind, entgegen ihren Handlungsintentionen dasselbe zu tun. D.h. nach außen gerichtetes konkretes Agieren wird weit stärker von Restriktionen beeinflußt als Einstellungen .... Ob Werte sich auch im Verhalten äußern, hängt in erheblichem Maße von den situativen Möglichkeiten der Wertverwirklichung ab" (Franz & Herbert 1986, S. 12)[195].

k) Methodische Probleme

Abschließend sei auf methodische Probleme hingewiesen, die zur Abweichung zwischen erfragter Einstellung und gezeigtem Verhalten führen. Zu Diskrepanzen kommt es zwangsläufig, wenn sehr allgemeine Einstellungen abgefragt („sollte die Umwelt Ihrer Meinung nach geschützt werden?"), Verhaltensweisen aber sehr spezifisch erfaßt werden (z.B. Häufigkeit

[192] Vgl. Allman 1996, Drennig 1982, Eibl-Eibesfeldt 1984, 1988, Mummendey 1994, Riedl 1976.
[193] Vgl. hierzu die ausführlichen und differenzierten Aussagen unter 4.2.12.
[194] Vgl. Böttcher & Hürter 1995, Kaule et al. 1994, Luz 1994, Danner 1994, mündl.
[195] Vgl. Gessner 1996, Gessner & Kaufmann-Hayoz 1995

von PKW-Fahrten)[196]. Vom einen kann aber nicht ohne weiteres auf das andere geschlossen werden. Daneben besteht bei Befragungen eine Tendenz zu sozial erwünschten Antworten, so daß es zur Überbewertung von Umweltbewußtsein kommen kann (Katzenstein 1995b).

4.4.3 Wertewandel

Große Resonanz erfuhr die These des Soziologen Ronald Inglehart (1977), daß sich die vorherrschende Orientierung der Nachkriegsgenerationen in den westlichen Industrieländern aufgrund der erreichten wirtschaftlichen Sicherheit und der gewährleisteten Befriedigung materieller Bedürfnisse, von „materialistischen" und ökonomischen Zielen zu „postmaterialistischen", immateriellen Zielen, wie Selbstverwirklichung und soziale Verantwortung, verschoben habe[197]. In den Zusammenhang dieser, als **Wertewandel** bezeichneten, Entwicklung wurde auch die Zunahme des Umweltbewußtseins gestellt, das als postmaterielle Einstellung verstanden wurde (Fietkau et al. 1982). „Umweltbewußtsein ist hier Teil und gleichzeitig Ausdruck einer grundlegenden Wertorientierung, eines Wertemusters, dessen gemeinsamer Nenner in der Abwendung von materialistischen Zielsetzungen liegt" (Katzenstein 1995a, S. 44).

Ingleharts These wurde von verschiedenen Seiten als zu einfach und nicht ausreichend kritisiert[198]. Auch ist fraglich, ob **Umweltbewußtsein** als Bestandteil des Wertewandels betrachtet werden kann, da der Materialismus-Postmaterialismus-Katalog von Inglehart kein umweltpolitisches Ziel enthält (vgl. Pongratz 1992). Nach von Prittwitz (1990) sind „Umweltwerte" nicht durchgehend postmaterialistischen, sondern ebenso materialistischen Werthaltungen zuzuordnen und „Umwelt ist nicht nur für die Materialisten, sondern auch für Postmaterialisten relativ irrelevant für die individuelle Lebenszufriedenheit" (Hagstotz 1986, zit. bei Dierkes & Fietkau 1988, S. 35). Empirische Befunde deuten darauf hin, „daß das Umweltbewußtsein heute nicht mehr mit ideellen Werten und spezifischen ethischen Grundsätzen in Verbindung steht, sondern Bestandteil des allgemeinen Bewußtseins der Bundesbürger ist" (Billig 1995, S. 110, ähnlich Katzenstein 1995a) und somit nicht (mehr) in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Wertewandel im Sinne Ingleharts steht. Allerdings findet sich in neuen sozialen Bewegungen ein hoher Anteil von Menschen mit eher postmaterialistischer Wertestruktur (Rucht 1994), so daß diese zwar vermutlich kein ausschlaggebendes Kriterium für Umweltbewußtsein ist, jedoch mit umweltgerechtem Verhalten, vor allem in Form sozialen und politischen Engagements, zumindest korreliert.

Postmaterialistische bzw. umweltgerechte Werthaltungen lösen materialistische bzw. umweltschädigende Werthaltungen nicht einfach ab, sondern beide existieren nebeneinander. Da nach Inglehart die Ausbildung postmaterieller Werte die gesicherte Befriedigung materieller Bedürfnisse voraussetzt, nehmen Postmaterialisten die Befriedigung materieller Bedürfnisse vielmehr als selbstverständlich hin (Katzenstein 1995a). Festzustellen ist also eher eine **Erweiterung der Werthaltungen**, denn der Ersatz der einen durch die andere[199]. Nach Rönsch (1987) läßt sich nicht nur eine postmaterialistische, sondern ebenso eine „hedonistische" Tendenz beobachten. „Die beiden ... Wertwandeltendenzen koexistieren miteinander - sogar so, daß sich in Bevölkerungsumfragen bei den einzelnen Befragten jede

[196] Bierhoff 1984, Bourne & Ekstrand 1992, Katzenstein 1995b, Schahn 1993a, Spada 1990
[197] Vgl. Dierkes&Fietkau 1988, Fietkau 1984, Fietkau, Kessel&Tischler 1982, Franz&Herbert 1986, Preuss 1991.
[198] Vgl. Fietkau 1984, Katzenstein 1995a, Kunz 1996.
[199] Gabriel 1983b, Rönsch 1987, Scherhorn 1993.

Kombination von 'Materialismus' und 'Postmaterialismus', 'Hedonismus' und 'Pflichtorentierung' feststellen läßt. ... so daß jemand, der - als Postmaterialist - in Bürgerinitiativen *gegen* die Umweltsünden anderer kämpft, sich privat - als Hedonist - als typischer *Umweltverbraucher* erweist" (ebd., S. 120)[200]. Die Diskrepanz zwischen Werten, Einstellungen und Verhalten zeigt sich also auch im Rahmen des Wertewandelprozesses sehr deutlich.

4.4.4 Umweltethik und Moral

Die **Ethik** beschäftigt sich als Wissenschaft mit den Prinzipien und Voraussetzungen moralischer Regeln und moralischen Handelns (Krings 1987), „mit dem Ziel, Verhaltensvorschriften, sittliche Verpflichtungen und Handlungsregeln für Entscheidungen argumentativ auszuweisen und zu rechtfertigen“ (Irrgang 1993, S. 185). Im Rahmen der Umweltdiskussion bildete sich eine ökologische Ethik oder Umweltethik mit vielen unterschiedlichen Ansätzen und Begründungen aus, die das Verhalten des Menschen gegenüber seiner natürlichen Umwelt diskutieren. Diese haben aber nicht nur eine „wertfreie“ Reflexion umweltrelevanten Handelns zum Ziel, sondern erheben teilweise auch den Anspruch, gültige und zu befolgende Normen zur Verfügung zu stellen.

Moral wird in der Philosophie verstanden als „die gelebte Überzeugung einer Gesellschaft oder Gemeinschaft, also das, was faktisch als sittlich verpflichtend angesehen wird“ (ebd., S. 184). Sie bringt Wertvorstellungen und Normen zum Ausdruck, die das Individuum als Maßstab für sein Verhalten verinnerlicht hat. Dieser sehr enge Bezug von Moral und Verhalten wird in der Psychologie nicht geteilt, die eher die Differenzen zwischen beiden betont. Moral wird hier als Bestandteil von Einstellungen und Werten gesehen, die dem Verhalten vorgelagert sind (Montada 1977). Dieses Begriffsverständnis wird auch den folgenden Ausführungen zugrundegelegt.

Da ethische und moralische Überzeugungen nur ein Bestandteil von Werten, Normen und Einstellungen sind und mit diesen der Einstellungs-Verhaltens-Diskrepanz unterliegen, ist ihre Verhaltenswirksamkeit bereits von vornherein als relativ gering bzw. in Relation zu weiteren verhaltensbeeinflussenden Faktoren zu sehen.

4.4.4.1 Umweltethik und Verhalten

Daher ist auch die Bedeutung umweltethischer Entwürfe für umweltgerechtes Verhalten nicht zu hoch anzusetzen, vor allem da Umweltbewußtsein und umweltgerechtes Verhalten bei der Bevölkerungsmehrheit eher auf diffusen, in sich widersprüchlichen, Vorstellungen, Überlegungen, Emotionen und Motivationen beruhen dürften, als auf der rationalen Auseinandersetzung mit umweltethischen Begründungen (Billig 1995).

Umweltethische Diskussionen werden vor allem über die **Begründbarkeit umweltgerechten Verhaltens** geführt. Umstritten ist insbesondere die Frage, ob sich Naturschutz allein mit menschlichen Nutzenerwägungen begründen läßt (anthropozentrische Positionen), oder ob „die Natur“ bzw. andere Lebewesen einen „Wert an sich“ und dementsprechend einen

[200] Zum selben Schluß kommen Brand et al. 1997, empirische Belege finden sich bei Diekmann & Preisendörfer 1994, Preisendörfer 1993.

Rechtsanspruch auf Schutz besitzen (biozentrische und physiozentrische Positionen). Die Standpunkte und Argumente sollen hier nicht im einzelnen dargelegt werden[201]. Keine Position aber verfügt über eine nicht hintergehbare Letztbegründung, die als allgemeinverbindlich betrachtet werden könnte (Heiland 1992). Letztlich bestimmen intuitive Wertentscheidungen, individuelle Erfahrungen und Lebensentwürfe, über die weder abgestimmt noch entschieden werden kann welcher Auffassung eine Person folgt (vgl. SRU 1987).

Für unser Thema ist die Frage von Bedeutung, ob **Unterschiede hinsichtlich der Verhaltenswirksamkeit verschiedener ethischer Positionen** bestehen. Bisher liegen hierzu keine empirischen Untersuchungen vor. Ergebnisse von Karger & Wiedemann (1994) zeigen, daß jene Felder des Umwelt- und Naturschutzes höhere Wertschätzung erfahren, in denen sich Menschen selbst unmittelbar betroffen fühlen[202]. Dies würde bedeuten, daß anthropozentrische Begründungen für die Mehrzahl der Menschen verhaltensrelevanter sind. Dies heißt jedoch nicht, daß man die anthropozentrische Haltung als ethisch ausreichend oder richtig betrachten muß. Es ist durchaus möglich, zu dem Schluß zu kommen, daß nichtmenschliche Lebewesen einen Wert oder gar Rechte haben, die sich nicht aus menschlichen Interessen und Nutzenkalkülen ableiten lassen, und in der Diskussion mit den Adressaten des Naturschutzes dennoch anthropozentrische Argumente in den Vordergrund zu stellen - wenn man diese als verhaltensrelevanter betrachtet.

An dieser Stelle zeigt sich ein **Bruch zwischen der reflektierenden Ethik und den Verhaltenswissenschaften**, der bisher nicht überbrückt wurde (vgl. Irrgang 1993). Die Ethik muß an der Reflexion der sittlichen Richtigkeit von Handlungen festhalten, unabhängig von der Frage, ob Menschen tatsächlich in der geforderten Weise handeln können. Die Verhaltenswissenschaften hingegen beziehen sich auf manifestes Verhalten, meist unabhängig von dessen ethischer Beurteilung. Die Ethik unterliegt dadurch der Gefahr, zwar Normen aufweisen und begründen zu können, allerdings den Bezug zu den tatsächlichen Verhaltensmöglichkeiten zu verlieren. Umgekehrt sind Versuche von seiten der Verhaltenswissenschaften, insbesondere der Humanbiologie, ethische Prinzipien zu formulieren, der Gefahr ausgesetzt, die Geltung der Ethik von ihrer bloßen Akzeptanz abhängig zu machen und den Unterschied von Sein und Sollen zu verwischen (ebd.).

Daher gilt es deutlich zwischen **zwei Ebenen** zu unterscheiden: die ethisch-philosphische und die „strategisch-verhaltensbezogene“ Ebene. Die „Richtigkeit“ auf einer Ebene besagt nichts über die „Richtigkeit“ auf der anderen. Insgesamt ist davon auszugehen, daß die Verhaltensrelevanz der (ethisch-philosophischen) Diskussion um Eigenrechte der Natur weit unterhalb des Aufwands liegt, mit der sie geführt wird. Dies gilt auch deshalb, weil alle ethischen Positionen gleichermaßen vor dem Problem der „verallgemeinerbaren Grenzziehung zwischen statthafter und unstatthafter Nutzung der Natur“ (Strey 1989, S. 79) im konkreten Einzelfall stehen. Diese Grenzziehung aber beruht stets auf Abwägungen von Zielkonflikten und auf den konkreten Fall bezogenen Setzungen, die durch eine ethische Grundhaltung keineswegs bereits vorgegeben sind. Vielmehr können sich aus unterschiedlichen ethischen Positionen gleiche oder ähnliche Konsequenzen für das Handeln ergeben, während umgekehrt nicht auszuschließen ist, daß identische moralisch-ethische Überzeugungen zu unterschiedlichen Handlungen führen (Eckensberger et al. 1992).

[201] Für eine ausführlichere Darstellung und Würdigung vgl. Hampicke 1993, Heiland 1992
[202] Siehe zur Differenzierung dieses Befundes 4.2.12.

4.4.4.2 Moral und Verhalten

In der psychologischen **Theorie der moralischen Urteilsentwicklung** nach L. Kohlberg[203] werden mehrere Niveaus moralischer Urteilsfähigkeit unterschieden, die im Rahmen der persönlichen Entwicklung aufeinander aufbauen. Einem vormoralischen Niveau, auf dem sich Verhalten vorwiegend an externen Sanktionen orientiert, folgt ein konformistisches Niveau mit Orientierung des Verhaltens an Sozialpartnern und schließlich ein Niveau mit vorherrschender Orientierung an individuellen Prinzipien und autonomer Urteilsfindung[204]. Um dieses Niveau zu erreichen, müssen verschiedene situative und persönliche Voraussetzungen gegeben sein, wie die „Befähigung zum Aufschub von Bedürfnisbefriedigung, Antizipation längerfristiger Konsequenzen, Zukunftsorientierung, Persistenz bei langweiligen Aufgaben, Kontrolle asozialer Phantasien“ (Montada 1977, S. 292). Da moralisch begründetes Handeln somit sehr voraussetzungsvoll ist, hält die Ansicht, „Moral sei eine zur verläßlichen Beschreibung von Menschen geeignete Dimension ... einer wissenschaftlichen Überprüfung zumindest dann nicht stand, wenn normenbezogenes Verhalten die Basis der Beurteilung bildet" (ebd., S. 290).

Moral ist ein **Mittel zur Reduktion von Umweltkomplexität.** Moralische Urteile ermöglichen Kategorisierungen, erlauben anhand des Schemas von „Gut“ und „Böse“ schnelle Beurteilungen von Personen, Objekten und Situationen und ersetzen damit die aufwendige kognitive Durchdringung von Sachverhalten und die Aneignung von Sachwissen. Schmid (1992, S. 185) bezeichnet moralische Urteile daher als „Billiginvestitionen“. Auch wenn man sich dieser Auffassung in ihrer apodiktischen Formulierung nicht anschließen mag, so ist im Naturschutz gegenüber moralischen Urteilen und Argumenten doch Vorsicht angebracht, da sie im Umgang mit den Adressaten aus mehreren Gründen kontraproduktiv wirken können.

Erstens **engen sie Verhalten auf moralische Entscheidungen ein**, übersehen weitere Verhaltensdeterminanten und bleiben damit leicht in unwirksamen Schuldzuweisungen befangen. Zukünftigem Fehlverhalten kann aber nur vorgebeugt werden, wenn nach dessen Bedingungen und Motivationen gefragt wird - nicht um zu entschuldigen, aber um zu erklären und daraus die notwendigen (strukturellen) Konsequenzen zu ziehen.

Zum zweiten besteht die Gefahr der **Vernachlässigung verhaltenswirksamer Eigeninteressen** der Adressaten. Moralische Argumentationen führen leicht zur Berührungsangst mit dem „schmutzigen Egoismus“, der als Mittel zur Erreichung eines hehren Zieles nicht zulässig erscheint. „Indes sollte nichts Unredliches an der Tatsache gefunden werden, daß auch der Schutz von Landschaft und Umwelt materiell und aus Eigeninteresse heraus motiviert sein kann. Wenn schon ihre Zerstörung auf ökonomische Interessen zurückführbar ist, mit welchem Recht können dann die Protagonisten dieser materiell begründeten Vernichtung den Schützern von Landschaft und Umwelt vorwerfen, sie handelten aus Eigeninteresse? Der weitere Verlust intakter Kulturlandschaften ist verheerender als das Eingeständnis, daß der Schutz der Umwelt zuweilen ebenso berechnend eigennützig begründet sein kann, wie es ihre Ausbeutung von jeher war“ (Adam 1996, S. 159)[205].

---

[203] Siehe Fietkau 1984, Montada 1977, Schahn 1993b.

[204] Eine weitere Ausdifferenzierung und Ergänzung der Stufenfolge moralischen Verhaltens, die hier nicht im einzeln ausgeführt werden braucht, wird von Eckensberger et al. (1992) vorgenommen.

[205] Vgl. zum menschlichen Umgang mit Natur und Landschaft in früheren Epochen 4.2.3 sowie die dort angegebene Literatur.

Drittens führen moralische Urteile leicht zu eindeutig verteilten Rollen von „Gut“ und „Böse“, zu Selbstgerechtigkeit, ideologischer Verhärtung und zu „moralinsaurem“ Auftreten mit „Missionierungscharakter“. Daraus entstehen Reaktanzeffekte und eine **Beeinträchtigung der Beziehungsebene** zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes. Lösungen auf der Sachebene werden hierdurch erschwert.

Eckensberger et al. (1992) zeigen anhand der Begründungen einzelner Personen für und wider ein Kohlekraftwerk, daß **Entscheidungen auf höherem moralischen Urteilsniveau** zwar „ökologische“ Belange tendenziell stärker berücksichtigen, aber nicht automatisch zu deren Vorrang gegenüber ökonomischen Interessen führen müssen. „Bessere“ Moral ist keineswegs direkt mit „mehr“ oder „besserem“ Umwelt- und Naturschutz verbunden. Darin kommt die letztlich triviale Tatsache zum Ausdruck, daß auch viele konkurrierende Interessen Legitimität beanspruchen und ethisch und moralisch begründet werden können.

Dennoch sind **moralisch-ethische Argumente im Umwelt- und Naturschutz nicht obsolet**. Erstens bedürfen die Zielvorstellungen und Leitbilder von Umwelt- und Naturschutz einer **ethischen Basis und Legitimation** und die Existenz weiterer Verhaltensdeterminanten kann Menschen nicht ihrer Verantwortung für ihr Handeln entheben (vgl. Markl 1991, Strey 1989). Zweitens ist die Moralisierung von „Umweltthemen“ für die Entstehung sozialer Bewegungen und die **Mobilisierung öffentlicher Proteste** von erheblicher strategischer Bedeutung (Rucht 1994b). Chancen der Durchsetzbarkeit einer wirksamen Umweltpolitik werden erhöht, wenn die öffentliche Meinung auf „moralfähige“ Themen gelenkt werden kann (Brand et al. 1997). Daher verfolgen die mit umweltpolitischen „Protestakteuren konkurrierenden kollektiven Akteure ... eine Strategie der Entmoralisierung des Umweltissues, der auf Seiten der Protestakteure der Versuch entspricht, dieser Entmoralisierung entgegenzusteuern“ (ebd., S. 32).

Die **Wirksamkeit moralischer Argumente** ist also stark davon abhängig, ob sie die Adressaten dazu mobilisieren sollen, gegen umweltschädigendes Verhalten *anderer* Akteure vorzugehen, oder ob sie auf unmittelbare Änderungen des Verhaltens der Adressaten selbst abzielen. Dies bedeutet: Die Moralisierung von Themen ist für Naturschutzstrategien dann geeignet, wenn Entscheidungen über Machtkonflikte herbeigeführt werden sollen oder müssen und dazu eine möglichst breite öffentliche Unterstützung erforderlich ist. Weniger geeignet oder kontraproduktiv können moralische Argumente sein, wenn sie sich direkt an den Endadressaten einer Verhaltensanforderung wenden, insbesondere wenn versucht wird, mit „erhobenem Zeigefinger“ Druck auszuüben.

Während moralische Argumente für den Sender einer Botschaft oft hohe Bedeutung haben, ist sie für deren Empfänger häufig eher gering. Anders ausgedrückt heißt dies, daß der Einfluß moralischer Kategorien auf eigenes umweltrelevantes Verhalten häufig relativ gering ist, für die Beurteilung umweltrelevanten Verhaltens anderer aber eine bedeutende Rolle spielen kann. Dies läßt sich damit erklären, daß die moralische Beurteilung des Verhaltens anderer die Umweltkomplexität eines Individuums aufgrund der zugrundeliegenden Vereinfachungen und Kategorisierungen reduziert. Hingegen würde die Befolgung entsprechender Verhaltensanforderungen die eigene zu bewältigende Umweltkomplexität erhöhen, denn man ist dadurch gezwungen, gewohnte Denk- und Verhaltensmuster zu

ändern[206]. Auch werden moralische Anforderungen an andere oft aus der Betroffenenperspektive heraus gestellt, während Anforderungen an eigenes Verhalten aus der Verursacherperspektive betrachtet werden. Damit sind für Sender und Empfänger ethisch und moralisch begründeter Verhaltensanforderungen unterschiedliche Kosten-Nutzen-Verhältnisse gegeben.

4.4.4.3 Umweltethik und Verhaltenswissenschaften

Moralische Ge- und Verbote dürften um so wirkungsvoller sein, je mehr verhaltensbiologische (Wuketits 1990) und psychologische Prinzipien sie berücksichtigen, „sofern damit nicht unter der Hand der Sein-Sollen-Unterschied aufgehoben werden soll“ (Irrgang 1993, S. 219). Denn „wer natürliche Dispositionen von vornherein völlig ausschließt, gibt sich einer Illusion über das Ausmaß menschlicher Veränderbarkeit hin, die nur in Enttäuschungen und Niederlagen enden kann, nämlich dann, wenn der erwartete Neue Mensch seinen nächsten Auftritt verpatzt; erfolgreich ändern läßt sich der Mensch nur unter Berücksichtigung seiner Natur, nicht, indem man sie ihm ganz abstreitet und vergewaltigt“ (Zimmer 1979, S. 198). „Wenn sich umweltethische Forderungen in Verhaltensänderungen niederschlagen sollen, haben wir keine andere Wahl, als bei elementaren menschlichen Bedürfnissen und Verhaltensmechanismen anzusetzen“ (Seitz-Weinzierl 1994, S. 30) und auch bei der Formulierung umweltethischer Prinzipien Erkenntnisse und begründete Hypothesen der Verhaltens- und Sozialwissenschaften zu berücksichtigen.

Somit ist es notwendig, Ziele und Normen zum Schutze von Natur und Umwelt nicht allein von der Seite der Ethik her zu entwickeln, sondern ebenso von der Seite des Handelns. Zwar können verhaltenswissenschaftliche Befunde ethische Reflexionen nicht ersetzen, sie aber in Hinblick auf Anwendbarkeit, Durchführbarkeit, Lehrbarkeit, Verständlichkeit und Plausibilität ethischer Normen sowie hinsichtlich ihrer Durchsetzbarkeit und Verwirklichung ergänzen und unterstützen (Irrgang 1993, Vollmer 1986).

Hier sind die verschiedenen umweltethischen Entwürfe weitgehend defizitär. Sie formulieren Forderungen auf logisch-rationalem Niveau, ohne Erkenntnisse der Verhaltenswissenschaften zu berücksichtigen. Dadurch laufen sie Gefahr, von den alltäglichen Erfahrungen, Kapazitäten, Möglichkeiten und Grenzen der Menschen zu weit entfernt und somit nicht verhaltenswirksam zu sein. Besonders deutlich kommt dies in der physiozentrischen Ethik und daraus abgeleiteten Verhaltensanforderungen von Meyer-Abich (1984) zum Ausdruck. Er unterscheidet acht Stufen der Rücksichtnahme. Die „unterste“ Stufe ist eine ausschließlich egoistische Haltung. Auf den weiteren Stufen werden immer mehr Menschen und andere Lebewesen in die Rücksichtnahme einbezogen, bis schließlich auf der „obersten“ Stufe auf alles Rücksicht genommen wird. Diese Stufe macht Meyer-Abich zur Grundlage seiner ethischen Überlegungen und Handlungsnormen. Diese wären aber nur durch eine Loyalität zu verwirklichen, die über die psychischen Kapazitäten von Menschen weit hinausgeht. „Nötig ist das, was nicht möglich ist“ schreibt Linz (1993, S. 30) zur Verhaltenswirksamkeit dieser und ähnlicher ethischer Positionen. Es handelt sich um „eine moralische Überforderung des einzelnen Menschen, (die) aus der falschen Perspektive

[206] Dies ist in Zusammenhang mit der Beobachter-Akteurs-Diskrepanz bei der Attribution von Verhalten zu sehen. Dem Verhalten anderer werden in erster Linie interne, also auch moralisch-ethische Faktoren als Ursachen zugeordnet, während das eigene Verhalten eher mit den situativen Gegebenheiten begründet wird.

heraus erfolgt, sein moralisches Organ sei für Ereignisse von Weltdimensionen überhaupt zuständig“ (Verbeek 1990, S. 236).

Jedoch liegen Versäumnisse nicht allein auf Seiten der Ethik. Auch Beiträge von Psychologie und Humanbiologie zur Ethik sind bisher kaum vorhanden. Lediglich im Rahmen der, allerdings umstrittenen und kaum ausgearbeiteten, Evolutionären Ethik wird die Berücksichtigung humanbiologischer Befunde und Thesen in der Ethik als Anspruch und Programm formuliert bzw. gefordert[207].

4.4.5 Resümee

Die Annahme, daß die Änderung von Werten und Einstellungen *eine* Voraussetzung umweltgerechten Verhaltens sei, ist sicher richtig. Es kann aber nicht an der Vorstellung festgehalten werden, „es genüge, die Einstellungen und das Bewußtsein des Menschen zu ändern. Das Bewußtsein werde dann schon die Praxis ins Schlepptau nehmen“ (Gronemeyer 1976, S. 62, vgl. Katzenstein 1995b, Kruse 1997a). Noch stärker ist die Bedeutung von Moral und Umweltethik für umweltgerechtes Verhalten zu relativieren.

Vieles spricht vielmehr dafür, daß Verhaltensänderungen durch Einstellungsänderungen nicht hinreichend gesichert werden können, solange Umweltbewußtsein

- lediglich sehr allgemein gehalten und nicht problem- und einzelfallspezifisch konkretisiert ist
- ohne Bezug oder gar im Widerspruch zu individuellen Kapazitäten, Anforderungen des Alltags sowie Gewohnheiten, Interessen und Bedürfnissen steht

und nicht gleichzeitig

- motivierende affektive und emotionale Prozesse aktiviert
- zielkonträre Werte, Normen und Einstellungen verändert
- sonstige zielkonträre verhaltensleitende Gegebenheiten verändert
- weitere verhaltensbestimmende Faktoren ausreichend berücksichtigt und
- praktische Verhaltensangebote und Handlungsanreize geboten werden.

Dennoch sind Umweltbewußtsein und dessen Förderung für umweltgerechte Verhalten nicht irrelevant. Ihre Bedeutung liegt insbesondere in folgenden Punkten[208]:

- Umweltbewußtsein bringt eine Diskussion über Umweltprobleme in Gang
- Umweltbewußtsein wirkt sich positiv auf leicht durchführbare Verhaltensänderungen aus
- Umweltbewußtsein wirkt als intrinsische Motivation für umweltgerechtes Verhalten, die dauerhafter wirksam ist als externe Anreize
- Umweltbewußtsein wirkt sich positiv auf die generelle Akzeptanz von Umwelt- und Naturschutz, umweltgerechte individuelle Verhaltensweisen sowie umweltpolitische Maßnahmen aus
- Umweltbewußtsein beeinflußt (wenn auch i.d.R. nur schwach) Lebensstil, Anspruchsniveau und Konsumverhalten
- Umweltbewußtsein beeinflußt das soziale Umfeld und Meinungsklima
- Umweltbewußtsein beeinflußt umweltrelevantes Informationsverhalten

---

[207] Vertreten wird eine Evolutionäre Ethik von Mohr 1987, Vollmer 1986, 1987. Hierzu kritisch Morscher 1986, Stöckler 1986 und Irrgang 1993.

[208] Vgl. Baumheier 1993, Ernst et al. 1992, Diekmann & Preisendöfer 1994, Hartkopf 1987, Wortmann et al. 1990.

- Umweltbewußtsein fördert die Bereitschaft von Bürgern, sich in Umwelt- und Naturschutzverbänden zu engagieren
- Umweltbewußtsein beeinflußt politisches Engagement und die Mobilisierbarkeit von Öffentlichkeit und Bevölkerung für umweltpolitische Belange
- Umweltbewußtsein kann die politische Willensbildung beeinflussen und die Formulierung umweltgerechter Entscheidungen von Verwaltung und Politik fördern und unterstützen
- Umweltbewußtsein kann politische Entscheidungen beeinflussen. Dies gilt besonders für „Schlüsselpersonen“. Die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen in positiven Fallbeispielen wäre nicht möglich gewesen, hätten die entscheidenden Personen kein Bewußtsein für Sinn und Notwendigkeit des Naturschutzes gehabt.

Mit entscheidend für individuelles umweltgerechtes Verhalten ist die wechselseitige Beziehung von Bewußtseinsprozessen und anderen Verhaltensdeterminanten. Bewußtseinsänderungen und die Kommunikation hierüber können Veränderungen im eigenen Verhalten, der sozialen Umwelt sowie externer verhaltensleitender Strukturen anstoßen, bedürfen aber ihrerseits, um dauerhaft und umfassend verhaltenswirksam werden zu können, der Absicherung und Unterstützung durch die soziale Umwelt und strukturelle Reformen. Diese müssen wiederum den kognitiven, emotionalen und verhaltensbezogenen Kapazitäten und Grenzen von Menschen angepaßt sein, um Wirkung erzielen zu können.

5. SOZIALE SYSTEME ALS HANDLUNGSFELDER UND ADRESSATEN DES NATURSCHUTZES - DAS BEISPIEL DES POLITISCHEN FUNKTIONSSYSTEMS UND SEINER AKTEURE

5.1. EINLEITUNG

5.1.1 Fragestellung

Wie in Abschnitt 3.6.1 erläutert, sind bei der Steuerung gesellschaftlicher Prozesse zwei „Formen“ sozialer Systeme zu betrachten:

1. handlungsprägende, weitgehend autonome gesellschaftliche Funktionssysteme, wie Wirtschaft, Recht, Wissenschaft und Politik, deren Abgrenzung aufgrund funktionaler Kriterien erfolgt,
2. handlungsfähige kollektive Akteure, wie Parteien, Verbände, Verwaltungen, die sich durch die Zugehörigkeit ihrer Mitglieder abgrenzen lassen.

Möglichkeiten und Bedingungen der Steuerung gesellschaftlicher Funktionssysteme und kollektiver Akteure in Hinblick auf die Verwirklichung von Naturschutzzielen sollen anhand des Beispiels des politischen Funktionssystems und seiner Akteure analysiert werden. Die Entscheidung, das politische Funktionssystem zu untersuchen, beruht auf mehreren Gründen:

- Dem politischen Funktionssystem obliegt, zumindest normativ, die Aufgabe, gesamtgesellschaftliche Entwicklungen zu steuern. Hier treffen unterschiedliche Interessen aufeinander, deren Verwirklichung verbindlich ausgehandelt wird. „Politik gilt demnach unter allen Funktionssystemen als einzige Instanz, die, über die Grenzen des eigenen Systems hinaus, eine Definitionsmacht für das öffentliche Interesse besitzt“ (Ulrich 1994, S. 151).
- Daher fällt dem Staat - wiederum normativ - die Rolle zu, Gemeinwohlinteressen, wie es viele Umwelt- und Naturschutzanliegen sind, gegenüber Partikularinteressen zu vertreten (Mayntz 1992).
- Politik und Staat sind diejenigen sozialen Systeme, an die Erwartungen zur Lösung von Umweltproblemen in besonderem Maße herangetragen werden. Auch im ökologischen Diskurs bzw. der Medienberichterstattung ist der Staat der dominierende umweltpolitische Akteur (Brand et al. 1997).
- Staatliche Akteure sind die wichtigsten Einflußträger im Umwelt- und Naturschutz (Jänicke 1996).

Die folgende Analyse des politischen Funktionssystems orientiert sich an mehreren Fragen, um politische Möglichkeiten und Grenzen der Verwirklichung von Naturschutzzielen abschätzen und daraus Hinweise für Naturschutzstrategien ableiten zu können:

- Welches sind die maßgeblichen Strukturen, Funktionen und Prozesse des politischen Systems? Sind Naturschutzziele hiermit vereinbar?
- Nach welchen Regeln laufen politische Prozesse ab? Wirken sich diese positiv oder negativ auf Naturschutzvorhaben aus und gibt es zeitabhängige Unterschiede bezüglich der Handlungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten von Naturschutzbemühungen?
- Welche Bedingungen des politischen Funktionssystems bestimmen das Handeln der Akteure im wesentlichen? In welchem Verhältnis stehen diese Bedingungen zu Naturschutzzielen?

- Wie sind Macht und Einfluß innerhalb des politischen Funktionssystems verteilt? Über welche Bedeutung verfügt Umwelt- und Naturschutzpolitik im Verhältnis zu anderen Politikfeldern?
- Worauf beruhen Macht und Einfluß der Akteure im politischen Funktionssystem? Können Machtressourcen für Naturschutzbelange nutzbar gemacht werden und wenn ja, wie?
- Von welchen systeminternen Faktoren wird das Handeln kollektiver Akteure bestimmt? Sind diese mit Naturschutzzielen vereinbar?

Diese Fragen können weder umfassend beantwortet werden, noch können aufgrund fehlender Daten zur Naturschutzpolitik empirisch abgesicherte Hypothesen aufgestellt werden. Aufgezeigt werden können jedoch Aspekte, von denen sich aufgrund allgemeiner Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Forschung annehmen läßt, daß sie für die Durchsetzbarkeit von Naturschutzinteressen relevant sein könnten. Dies bedarf der empirischen Überprüfung. Mehr noch als die Ausführungen in Kapitel 4 verweisen jene des vorliegenden Kapitels daher auf einen erheblichen Forschungsbedarf.

5.1.2 Begriffsklärungen

Die Begriffe **politisches Funktionssystem** und **politisches System** werden im folgenden synonym verwendet, wobei der Begriff Funktionssystem die funktionale Bedeutung der Politik für die Gesellschaft, deren Teilsystem es ist, stärker betont. Die Funktion des politischen Systems besteht „in a) der Formulierung und Aggregation, b) der Herstellung und c) der Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen“ (Gerhards 1994, S. 93). Alle Akteure, die sich - i.d.R. innerhalb eines durch Institutionen, Normen und Verfahren vorgegebenen Rahmens, der allerdings selbst Ziel politischer Veränderungsbestrebungen sein kann - hieran beteiligen, werden im folgenden als **politische Akteure** bezeichnet. Diese lassen sich differenzieren in staatliche Akteure und gesellschaftliche Akteure. **Staatliche Akteure** sind die Akteure des **politisch-administrativen Systems**, worunter die Organe von Exekutive, Legislative und Judikative[1] fallen (Müller 1986). Als **gesellschaftliche Akteure** werden alle nicht-staatlichen Akteure bezeichnet, die Einfluß auf politische Entscheidungen zu nehmen versuchen, wie etwa Unternehmen, Interessenverbände, Bürger, Bürgerinitiativen oder soziale Bewegungen (Weber 1981). Parteien nehmen eine vermittelnde Stellung zwischen dem staatlichen und dem sonstigen gesellschaftlichen Bereich ein.

Die **Durchdringung des politischen Systems durch gesellschaftliche Akteure** führt dazu, daß es sich von anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen nur mit einem gewissen Maß an Willkür und nicht trennscharf abgrenzen läßt: „Entsprechende Entwürfe verschleiern eher die Wirklichkeit, also v.a. die unterschiedlichen Einflußmöglichkeiten, die sich etwa durch die Umsetzung wirtschaftlicher in politische Macht, durch die Berücksichtigung von Gruppeninteressen oder durch eine kritische Öffentlichkeit ergeben“ (Hesse & Ellwein 1992, S. 13). Trotz dieser engen Verbindungen und Wechselwirkungen bilden Bereiche wie Recht, Wirtschaft, Wissenschaft, Technik, Medien, Bildung oder Kultur eigenständige Funktionssysteme mit eigener Systemrationalität und endogener Entwicklungslogik (Scharpf 1991). Sie bleiben daher in Bezug auf ihre systeminternen Funktionen, Strukturen und Prozesse und sofern sie nicht im politischen System wirksam werden, aus der weiteren Betrachtung ausgeklammert.

[1] Die Judikative wird als Bestandteil des Funktionssystems Recht im folgenden außer acht gelassen.

Für den Begriff **Politik** gibt es viele unterschiedliche Definitionen (Böhret et al. 1979, von Alemann 1987). Er wird häufig anhand der englischen Begriffe Polity, Politics und Policy differenziert. Die damit bezeichneten Inhalte sind durch enge Wechselwirkungen miteinander verbunden[2].

- Unter **Polity** wird der institutionelle Rahmen des politischen Prozesses verstanden, der durch Verfassungen, Gesetze sowie politische Institutionen, wie Regierungen, Parlamente oder Verwaltungen, gebildet wird.
- **Politics** umfaßt die formellen und informellen politischen Prozesse der Willensbildung, Entscheidungsfindung und Politikumsetzung.
- **Policy** kennzeichnet den inhaltlichen Aspekt von Politik sowie die damit verbundenen normativen Fragestellungen. Hier werden die einzelnen Politikfelder, wie Sozial-, Arbeits- oder Umweltpolitik betrachtet.

5.1.3 Analysekategorien

Die Analyse des politischen Funktionssystems erfordert die Berücksichtigung von drei Kategorien. Es ist zu beachten (1) welche Akteure beteiligt sind, (2) auf welchen Politik- bzw. Verwaltungsebenen diese Akteure handeln und (3) welche Interessen bzw. Politikbereiche sie vertreten.

5.1.3.1 Spektrum politischer Akteure

Das Spektrum der beteiligten Akteure unterscheidet sich nach Politikfeld und Problemlage. Auch bei der Bearbeitung eines politischen Themas ist es nicht konstant, sondern kann sich rasch verändern und selbst Gegenstand des politischen Prozesses sein - so wenn Akteure versuchen, sich gegenseitig aus dem politischen Prozeß zu drängen (Görlitz et al. 1994, von Prittwitz 1990) (⇒ 5.6.2). Die potentiellen Akteure aus dem politisch-administrativen System sowie dem gesellschaftlichen Bereich wurden unter 5.1.2 genannt, ihre Macht und ihr Einfluß auf politische Entscheidungen werden unter 5.3.3 näher untersucht.

5.1.3.2 Politik- bzw. Verwaltungsebenen

Politische Akteure handeln auf unterschiedlichen Politik- bzw. Verwaltungsebenen, also im Bund, in den Ländern und auf Kommunalebene. In manchen Bundesländern liegt die Bezirksebene als Mittelinstanz zwischen den (obersten) Landesbehörden und den (unteren) Behörden der Kommunalebene, der auch die Landkreise und die kreisfreien Städte zugeordnet werden[3]. Die Politikebenen sind jeweils als eigenständige Einheiten zu betrachten (Gabriel 1983a), jedoch in allen Politikfeldern eng miteinander verflochten (⇒ 5.3.3, 5.3.4)[4].

---

[2] Siehe hierzu von Alemann 1987, von Alemann et al. 1994, Böhret et al. 1979, Görlitz et al. 1994, Korte 1996, Pilz & Ortwein 1995, von Prittwitz 1990.

[3] Vgl. Gisevius 1994, Peine 1992, Roth & Wollmann 1993.

[4] Der traditionellen Sichtweise, daß die kommunale Ebene nicht dem Staate zuzurechnen, sondern durch die kommunale Selbstverwaltung von diesem unabhängig sei, bzw. geradezu einen Prellbock gegenüber staatlichen Eingriffen in das Lebensumfeld der Bürger darstelle, wird aufgrund dieser engen faktischen Verflechtungen mit höheren politischen Ebenen nicht gefolgt. Die Kommunen werden im weiteren als Teilbereich des Staates unter diesem subsumiert. Vgl. Gisevius 1994.

5.1.3.3 Politikbereiche und Interessen

Politischen Akteuren kann, abgesehen von Interessenverbänden oder Unternehmen, nicht ausschließlich ein bestimmtes Interesse zugeschrieben werden. Wie Hesse & Ellwein (1992, S. 351) für die Verwaltung schreiben, stellen sie vielmehr „polyzentrische Gebilde dar, in denen unterschiedliche Einflußsphären miteinander konkurrieren“[5]. In allen sozialen Systemen auf allen politischen Ebenen lassen sich Vertreter unterschiedlicher Interessen finden. Im politisch-administrativen System zeigt sich dies in der sektoralen Gliederung der Ressorts nach Politikbereichen, wie Wirtschafts-, Verkehrs-, Landwirtschafts- und Umweltpolitik - und in den zwischen diesen Bereichen auftretenden Zielkonflikten. Auch die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch den Staat richtet sich daher nicht nach einheitlichen objektiven Notwendigkeiten, Kriterien und Gemeinwohlanforderungen, sondern stellt das Ergebnis politischer Prozesse dar, in denen Partikularinteressen an den Staat herangetragen werden, die gegeneinander um Einfluß und Berücksichtigung kämpfen (Mayntz 1978). Somit tritt der Staat gleichermaßen als Vertreter umwelt- und naturbelastender Interessen wie auch als Vertreter von Umwelt- und Naturschutzbelangen auf (Uebersohn 1990, vgl. Müller 1986).

[5] Von Aleman 1987, Kösters 1993, Latzke 1990, Mayntz 1978, Pilz & Ortwein 1995.

5.2 MACHT UND EINFLUSS ALS ZENTRALE KATEGORIEN DES POLITISCHEN FUNKTIONSSYSTEMS

5.2.1 Begriffsklärungen

Der politische Prozeß ist von Interessens- und Zielkonflikten geprägt, die „den Verlauf politischer Willensbildung und deren praktische Umsetzung grundlegend [bestimmen]“ (von Prittwitz 1990, S. 115). Auch Naturschutzbelange stellen ein **Interesse** dar, das innerhalb des politischen Systems mit anderen Interessen um Verwirklichung konkurriert. Da sich Interessen nur durchsetzen können, wenn sie mächtig sind, kommt der Erlangung und dem Einsatz von Macht eine hohe Bedeutung zu (ebd.). Politik läßt sich somit verstehen als ein auf Machterwerb und Machtgebrauch gerichtetes Handeln zur Durchsetzung von Interessen (vgl. von Alemann 1987). Entsprechend gelten Interesse und Macht als unverzichtbare und zentrale Kategorien der Politikwissenschaft[6].

Pfetsch (1994, S. 84) definiert **Macht** als „die Fähigkeit, andere (Personen, Gruppen, Institutionen) zu einem gewünschten Verhalten ... zu veranlassen“. Nach Hesse & Ellwein (1992, S. 116) führt die zunehmende und immer weniger zu bewältigende gesellschaftliche Komplexität dazu, „daß Macht dem einzelnen immer seltener mit dem Anspruch der Führung und der Führungsbefugnis gegenübertritt. Macht erscheint heute viel eher als Verfügungsgewalt über Sachen und Verfahren, beruht auf einer spezifischen Kenntnis, auch der Fähigkeit, Interessen zu artikulieren und umzusetzen“. Obwohl der Machtbegriff stets ein starkes hierarchisches, auf Zwang und Gewalt beruhendes Moment aufweist, kann Macht demzufolge ebenso auf Überzeugung und freiwilliger Zustimmung beruhen. Je mehr sie dies tut, um so höher ist der Grad ihrer Legitimität und um so unklarer wird die definitorische Abgrenzung gegenüber dem Begriff Einfluß (Pfetsch 1994).

Eine zentrale Ursache staatlicher Steuerungsdefizite im allgemeinen, mangelnder Durchsetzbarkeit von Umweltprogrammen im besonderen, stellt die **Vetomacht** der Adressaten staatlicher Programme dar, also die Fähigkeit gesellschaftlicher Akteure, Entscheidungen zu be- oder verhindern oder im Vollzug zu unterlaufen (Jänicke 1996, Uebersohn 1990). Nach Jänicke (1996) liegt die Chance der Umweltpolitik deshalb nicht im Macht*konflikt*, sondern in einer nicht auf Herrschaftsbeziehungen basierenden Beeinflussung von Verhalten durch verstärkte Nutzung persuasiver, kooperativer und partizipativer Politikformen (vgl. Baumheier 1993, E. Müller 1996). Da dieser **Einfluß** ebenfalls der Durchsetzung eigener Ziele dient, kann er als Sonderform von Macht betrachtet werden, die nicht auf hierarchischen Beziehungen zwischen den Akteuren bzw. deren Nutzung beruht. Da Zwangsmittel zur Durchsetzung von Naturschutzzielen demokratisch fragwürdig, in ihrer Wirksamkeit begrenzt und nur unter bestimmten Voraussetzungen anwendbar und legitimierbar sind (z.B. im Falle von Umweltkriminalität), können Macht und Einfluß im Zusammenhang der folgenden Überlegungen zumindest annähernd als synonym verstanden werden. Dabei soll Macht eher den statischen, Einfluß eher den prozeßhaften Charakter betonen.

[6] Vgl. von Alemann et al. 1994, Böhret et al. 1979, Pfetsch 1994, Thiery 1996, aus systemtheoretischer Sicht Luhmann 1984, Ulrich 1994, Willke 1991.

5.2.2 Bedingungen von Macht und Einfluß - Ein Modell

Die Möglichkeiten eines Interesses bzw. seiner Vertreter, Macht und Einfluß zu erlangen, werden durch verschiedene, in komplexer Weise wechselwirkende Bedingungskomplexe, begünstigt oder beschnitten. Grob lassen sich die in Abb. 3 dargestellten Bedingungen von Macht und Einfluß unterscheiden.

1. **Funktionssystemspezifische Bedingungen**
   Darunter werden jene Handlungsbedingungen verstanden, die den politischen Prozeß kennzeichnen und durch die Systemrationalität des politischen Funktionssystems vorgegeben sind. Sie sind relativ langfristig und stabil, können allerdings innerhalb gewisser Grenzen situationsabhängig variieren. Sie bestimmen als externe Einflußfaktoren die Chancen politischer Akteure, ihre Ziele zu erreichen.

2. **Akteursspezifische Bedingungen**
   Akteursspezifische Bedingungen umfassen die systeminternen Faktoren, die das Verhalten kollektiver Akteure bestimmen, mit anderen Worten also die Systemrationalität kollektiver Akteure.

3. **Interessenspezifische Bedingungen**
   Ob ein Interesse politisch durchsetzbar ist, hängt auch von den Inhalten des Interesses und der Struktur der damit verbundenen Probleme ab. Da politische Akteure nicht jedes Problem in gleicher Weise wahrnehmen und bearbeiten können, werden sie sich vornehmlich solchen Interessen zuwenden, die für die Erreichung ihrer eigenen Ziele (z.B. Machtgewinn) am bedeutendsten sind.

4. **Strategien**
   Die drei bisher genannten Bedingungen konstituieren lediglich die Handlungspotentiale und -restriktionen der Vertreter eines Interesses. Zwischen den daraus resultierenden Handlungskapazitäten und ihrer Nutzung ist jedoch zu unterscheiden (Jänicke 1996). Dazwischen steht die Wahl und Anwendung geeigneter Strategien, durch die Macht und Einfluß erst entstehen. Strategien können dazu genutzt werden, die angestrebten Ziele (z.B. materielle Ziele des Naturschutzes) direkt zu verwirklichen oder die funktionssystem- und akteurspezifischen Handlungsbedingungen im eigenen Sinne zu verbessern (z.B. instrumentelle Ziele des Naturschutzes).

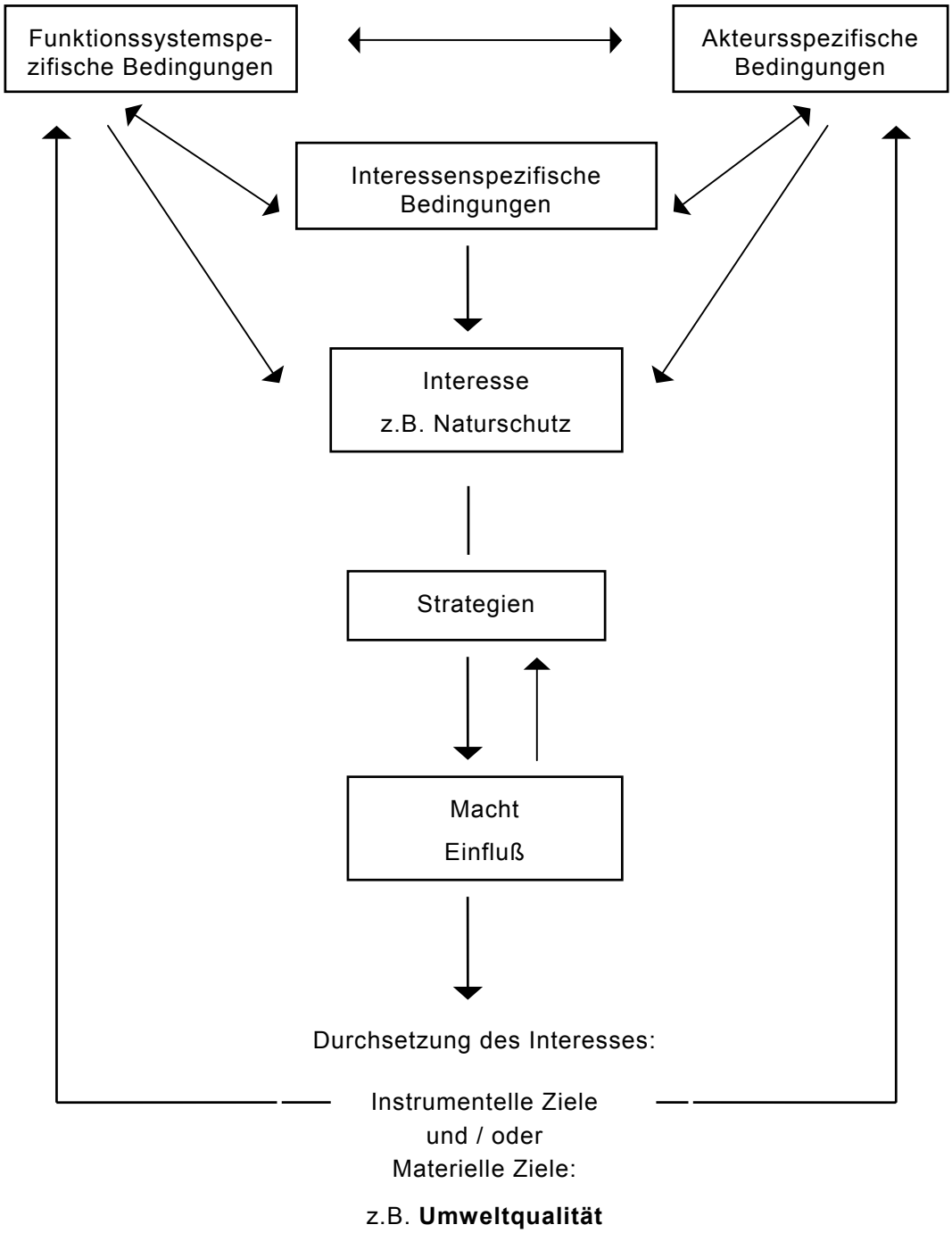

Abb. 3 Bedingungen von Macht und Einfluß

5.3 FUNKTIONSSYSTEMSPEZIFISCHE BEDINGUNGEN VON MACHT UND EINFLUSS

5.3.1 Steuerungsmedien, Codes und Programme

Die Steuerung gesellschaftlicher Funktionssysteme erfolgt der Systemtheorie zufolge durch Steuerungsmedien[7]. Das **Steuerungsmedium** „definiert in knappster Weise und in letzter Instanz die Rationalität eines Teilsystems" (Willke 1991, S. 187). Handlungen können innerhalb eines Funktionssystems nur wirksam werden, wenn sie mittels dieses Steuerungsmediums vorgenommen werden. Als Steuerungsmedium des politischen Funktionssystems fungiert Macht. Dies bedeutet, daß Inhalte, die nicht machtrelevant sind, innerhalb des politischen Systems nicht bearbeitet werden (können)[8].

Luhmann (1984, 1986) differenziert die Steuerungsmedien in **Codes**. Codes sind Begriffspaare mit einem positiven und einem negativen Wert, die in selbstreferentieller Weise die systeminternen Kommunikationen strukturieren und die, als **Resonanz** bezeichnete, Reaktionsfähigkeit des Systems auf äußere Ereignisse bestimmen. Als Codes des politischen Systems fungieren die Begriffspaare „mächtig - machtlos“ oder „Regierung - Opposition“[9]. An letztgenannter Codierung wird kritisiert, daß sie eine klare Verteilung der Macht zwischen Regierung und Opposition impliziere und die zunehmende Bedeutung der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure am Politikprozeß nicht erfassen könne (so Beyme 1991, zit. bei Ulrich 1994)[10]. Der Code „mächtig - machtlos“ scheint daher für die Beschreibung des politischen Systems eher geeignet.

Welche konkreten Sachverhalte dem positiven oder negativen Wert eines Codes entsprechen, ist nicht dem Code zu entnehmen, da dieser keine auf ihn selbst bezogenen Kriterien bereitstellen kann: Macht ist kein Kriterium für Macht. Diese Kriterien werden durch **Programme** zur Verfügung gestellt, die im Gegensatz zu den dauerhaft festgelegten Codes verändert werden können (Luhmann 1984, 1986). Werden umwelt- und naturschutzpolitische Inhalte - genauer gesagt die gesellschaftliche Diskussion hierüber - machtrelevant, indem sie beispielsweise die Wahlchancen von Parteien beeinflussen, müssen sie von den politischen Akteuren aufgegriffen werden. Sie sind zu einem Kriterium geworden, das die Verteilung von Macht beeinflußt. Auf der Ebene von Programmen kann das politische System neue Problemlagen aufgreifen, Gesetze und Handlungsweisen verändern, ohne seine durch den Code definierte Identität zu verlieren[11]. Programme stellen somit das „Einfallstor“ für die Steuerung eines Systems mittels struktureller Koppelung dar, da das Steuerungssubjekt „Bedingungen schaffen (kann), die sich auf die Programme und damit auf die Selbststeuerung dieser Systeme auswirken“ (Ulrich 1994, S. 149).

---

7 Luhmann 1984, 1986, Ulrich 1994, Willke 1991.

8 Steuerungsmedien anderer Funktionssysteme sind beispielsweise Geld für das Wirtschaftssystem, Wahrheit für das Wissenschaftsystem.

9 Die Codes des wirtschaftlichen Funktionssystems sind „Zahlen - Nichtzahlen“ bzw. „Haben - Nichthaben“, der Wissenschaft „Wahrheit - Unwahrheit“, des Rechts „Recht - Unrecht“ (Luhmann 1986, Ulrich 1994).

10 Anders aber Ulrich (1994) selbst.

11 Einschränkend ist hier zu vermerken, daß der Programmbegriff bei Luhmann hoch abstrakt (vgl. Ulrich 1994) und der Versuch einer empirischen Ausfüllung daher nicht unproblematisch ist. Es ist zumindest fraglich, ob man wie Schimank (1988) den Luhmannschen Programmbegriff ohne weiteres mit Investitionsprogrammen in der Wirtschaft oder politischen Programmen in der Politik gleichsetzen kann.

Steuerungsversuche gesellschaftlicher Entwicklungen durch Umwelt- und Naturschutz müssen daher Codes und Programme des zu steuernden Funktionssystems berücksichtigen. Erst „wenn ökologische Problemlagen diese Doppelfilter der Codierung und Programmierung durchlaufen, gewinnen sie systeminterne Relevanz und gegebenenfalls weitreichende Beachtung - so und nur so!" (Luhmann 1986, S. 220). „Der Schlüssel des ökologischen Problems liegt, was Wirtschaft betrifft, in der Sprache der Preise ... Auf Störungen, die sich nicht in dieser Sprache ausdrücken lassen, kann die Wirtschaft nicht reagieren ... Diese strukturelle Beschränkung auf Preise ist aber nicht nur ein Nachteil, ... sie garantiert zugleich, daß das Problem, wenn es in Preisen ausgedrückt werden kann, im System auch bearbeitet werden muß“ (ebd., S. 122f.). Diese Aussage läßt sich unter Verwendung des Begriffes Macht in identischer Weise auf das politische System beziehen.

Scharpf (1989) verweist jedoch darauf, daß in Politik und Wirtschaft umweltpolitische Innovationen durchgesetzt wurden, die nicht unmittelbar mit Machtzuwachs oder Gewinnerhöhung verbunden waren, also nicht am Code der Systeme ansetzten. Es läßt sich daher die These formulieren, daß systemspezifische Codierungen Handlungsweisen in erster Linie „ex negativum“ bestimmen, daß sie also lediglich ein Ausschlußkriterium darstellen. Im politischen System bedeutet dies, daß Handlungsweisen, die mit machtpolitisch negativen Folgen verbunden sein könnten, keine (oder kaum) Chancen auf Verwirklichung haben. Möglich aber wären Handlungsweisen, die weder mit positiven noch negativen machtpolitischen Folgen verbunden wären (⇒ 5.5.2). Daneben könnten in den Funktionssystemen auch weitere, nicht von Luhmann genannte, Steuerungsmedien und Codes eine Rolle spielen. So weist Ulrich (1994) für das Wissenschaftssystem darauf hin, daß dieses nicht nur nach wahr/unwahr, sondern ebenso nach reputierlich/nicht reputierlich codiert sei[12].

Wie die Politikwissenschaft im allgemeinen, weist also auch die Systemtheorie der Kategorie Macht erhebliche Bedeutung für die Steuerung des politischen Funktionssystems und darin handelnder Akteure zu. Für den Naturschutz hat dies zur Folge, daß sich Naturschutzziele ohne die Nutzung von Macht- und Einflußmöglichkeiten nicht durchsetzen lassen, und daß die Machtrelevanz der Naturschutzziele selbst stets eine entscheidende Rolle hierfür spielt. Dies gilt in erster Linie für Vorhaben, die ein hohes Konfliktpotential mit anderen Politikbereichen und die Notwendigkeit zum Interessenausgleich bedingen. Dieser hohen Bedeutung von Machtfragen ist im Naturschutz bisher allerdings kaum Rechnung getragen worden. In der in Kapitel 2 zitierten Literatur zur Analyse von Naturschutzdefiziten finden Aspekte von Macht und Einfluß keine nennenswerte Berücksichtigung, in den Naturschutzverbänden herrscht ebenfalls ein distanziertes Verhältnis zur Machtfrage (Mitlacher et al. 1996).

5.3.2 Politik als Prozeß

5.3.2.1 Das policy-Zyklus-Modell

Die **Bearbeitung eines Politikinhaltes durch staatliche Akteure** erfolgt in mehreren Schritten, die - idealtypisch - zeitlich aufeinanderfolgen und als einzelne Realisierungsphasen zur

[12] Obwohl die Bedeutung von reputierlich/nicht reputierlich bei Betrachtung der wissenschaftlichen Praxis nicht bestritten werden kann, bleibt die Frage, ob das hierdurch codierte Verhalten von Wissenschaftlern noch dem Luhmannschen Verständnis von Wissenschaft zugeordnet werden kann. Welchen Code man einem System zuordnet, ist somit nicht unabhängig davon, wie man es bereits zuvor abgegrenzt hat.

Problemlösung innerhalb einer in sich geschlossenen Abfolge, des **policy-Zyklus**[13], gedacht werden können. Der policy-Zyklus besteht aus den Phasen der **Problemdefinition** und -wahrnehmung; der **Agenda-Gestaltung**, bei der einem Problem ein Platz in der Hierarchie zu lösender Probleme zugewiesen wird; der **Politikformulierung** mit der Festlegung von Zielen, Strategien und Instrumenten; der **Implementierung** des politischen Programms, von der ein als **impact** bezeichneter Effekt auf das Regelungsfeld ausgeht, der in der Phase der **Evaluation** mit den Programmzielen verglichen wird. Entsprechen sich Ziel und impact nicht, wird das Programm in der Phase der **Reformulierung** verändert.

Die empirische Aussagekraft des policy-Zyklus-Modells ist aus mehreren Gründen eingeschränkt (vgl. von Prittwitz 1990). Für Naturschutzstrategien macht es jedoch auf zwei Punkte aufmerksam:

- Politikergebnisse beruhen auf einem mehrere Schritte umfassenden staatlichen Entscheidungsprozeß. Wesentliche Voraussetzungen für das Ergebnis können bereits in den frühen Phasen des policy-Zyklus geschaffen werden. Die Chancen zur Durchsetzung von Interessen steigen daher, wenn eine **frühzeitige und kontinuierliche Einflußnahme** auf diesen Prozeß gegeben ist (vgl. Gabriel 1983b, Uebersohn 1990).
- Es verdeutlicht die Differenzierung des politischen Prozesses und damit die Notwendigkeit situationsspezifisch **differenzierter Einflußstrategien**. Diese sind nicht nur in Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Einflußressourcen und das zu regelnde Problem, sondern ebenso in Hinblick auf die jeweilige Phase des policy-Zyklus zu wählen.

5.3.2.2 Das Modell des politischen Formenzyklus

Das Modell des politischen Formenzyklus (von Prittwitz 1990) thematisiert die Durchsetzungschancen einzelner Interessen in einem **ungesteuerten soziopolitischen Prozeß**, der „durch Entscheidungszentren oder obere Instanzen zumindest nicht vollständig determiniert wird“ (ebd., S. 100). Es bezieht nicht-staatliche Akteure in die Betrachtung ein und stellt hierdurch eine Ergänzung des policy-Zyklus-Modells dar. Als aufeinander folgende politische „Prozeßformen“ nennt von Prittwitz (1990) unter Bezug auf die Umweltpolitik:

- **Politische Lethargie**
  Hier sind „(Umwelt-)Probleme kein Gegenstand von Programmbildung und Vollzug. Typisch sind vielmehr Desinteresse und Nichthandeln der zentralen Akteure“ (ebd., S. 152)
- **Selbstausschluß (Verweigerung) Beteiligter**
  Die bewußte Verweigerung von Akteuren, insbesondere aus dem gesellschaftlichen Bereich (Bürger, Verbände etc.), sich am politischen Prozeß zu beteiligen, wird hier selbst zur politischen Strategie und Aussage; sei es um grundsätzliche Systemkritik zu üben, eine situationsbezogene Unzufriedenheit auszudrücken oder den Zugang zur politischen Arena zu erhalten.

[13] Der Prozeßbegriff wird in der Politikwissenschaft im allgemeinen mit der politics-Dimension in Beziehung gesetzt. Dabei liegt der Schwerpunkt allerdings auf den Beziehungen der Akteure und deren Machtverhältnissen, weniger auf der zeitlichen Dimension. Daher erscheint es hier als gerechtfertigt, auch die policy-Dimension, die auf die Bedingungen der einzelnen Politikfelder abstellt, in Beziehung zu zeitlichen Prozessen zu setzen.
Zum policy-Zyklus siehe Görlitz et al. 1994, Kern & Bratzel 1996, von Prittwitz 1990, Thiery 1996. Einteilung und Bezeichnung der Phasen unterscheiden sich zwischen den Autoren geringfügig.

- **Kampf um Zutritt zur politischen Arena**
  Neue Werte und Interessen werden häufig von neuen politischen Akteuren thematisiert, die sich ihre Beteiligung am politischen Prozeß gegen Widerstände der „Alteingesessenen" erst erkämpfen müssen.
- **Konflikt innerhalb der politischen Arena**
  Die Auseinandersetzung innerhalb der politischen Arena ist wesentlich geprägt vom Bemühen um die Beeinflussung der öffentlichen Meinung sowie dem Versuch, Vertreter konkurrierender Interessen aus der politischen Arena zu verdrängen.
- **Aushandeln („Bargaining")**
  Die Etablierung unterschiedlicher Akteure in der politischen Arena führt zu einer „kombinierten Bedingungssituation aus gegenseitiger Anerkennung und Konkurrenz" (ebd., S. 157). Dies führt zu einem Prozeß des Aushandelns der als unvereinbar betrachteten Ziele der verschiedenen Akteure, bei dem eine Übereinstimmung ohne Überzeugungsversuche angestrebt wird.
- **Gemeinsames Problemlösen**
  Stimmen Interessen der Akteure soweit überein, daß nicht mehr die Austragung von Differenzen im Vordergrund steht, wird die Realisierung gemeinsamer Ziele möglich.
- **Diffusion von Werten und Normen**
  Vor dem Hintergrund der in den bisherigen Phasen vollzogenen politischen Veränderungen ergeben sich häufig unbewußte Veränderungen von Werten und Normen, die sich in der Gesellschaft ausbreiten und in Hinblick auf die Umweltproblematik zu einer „Ökologisierung" der Gesellschaft beitragen.

Die Prozeßformen lassen sich zusammenfassend als aufeinander folgende Phasen eines „politischen Formenzyklus" darstellen:

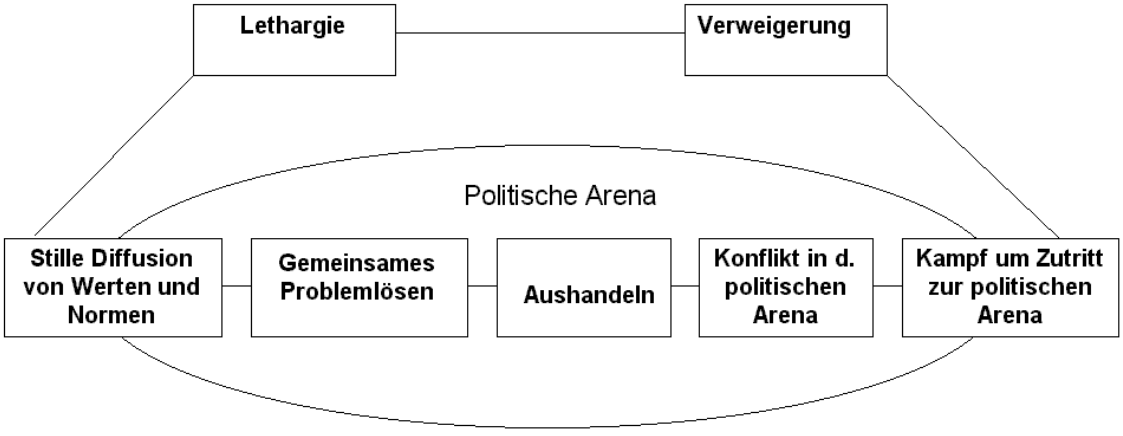

Abb. 4 Politischer Formenzyklus (Quelle: von Prittwitz 1990, S. 163)

Nach von Prittwitz (1990, S. 164f.) hat die Umweltpolitik seit Beginn der 1970er Jahre alle Prozeßformen durchschritten, so daß heute „eine sozial, sachlich und räumlich (international) breite Werte- und Normendiffusion" zu beobachten ist. Dies hat dazu beigetragen, daß konfrontativ-militante umweltpolitische Auseinandersetzungen, die für die 1970er und die erste Hälfte der 1980er Jahre kennzeichnend waren, zwar noch lokal auftreten, jedoch „längst nicht mehr den symbolisch integrierenden Fokus einer systemoppositionellen bundesweiten 'Bewegung' dar[stellen]. ... Das zentrale Terrain, auf dem Umweltkonflikte ausgetragen

werden, hat sich damit unwiderruflich auf das institutionelle Feld, auf die Interaktion organisierter Akteure und das Feld professioneller Öffentlichkeitsarbeit verschoben“ (Brand et al. 1997, S. 191f., vgl. Rucht 1993).

Die zweifelsohne festzustellende **Diffusion von Umweltbewußtsein** und die **Institutionalisierung des ökologischen Diskurses** sagen jedoch noch nichts darüber aus, ob politische Akteure umweltgerechte Entscheidungen treffen und sich entsprechend verhalten. Zielkonflikte zwischen Belangen von Umwelt- und Naturschutz und anderen gesellschaftlichen Interessen führen im konkreten Fall nach wie vor zu Auseinandersetzungen.

Daher und aufgrund der Tatsache, daß Umweltpolitik kein einheitliches Regelungsfeld darstellt, kann es - anders als von von Prittwitz (1990) impliziert - „*den* umwelt- und naturschutzpolitischen Formenzyklus“ nicht geben, sondern nur **themen- und einzelfallspezifische Formenzyklen**. Diese können sich erheblich voneinander unterscheiden, und zwar in Hinblick auf Merkmale wie Verlauf, Konflikthaftigkeit, Handlungsdruck, Wissensstand, rechtliche Regelungen, beteiligte und betroffene Akteure.

Daher sind konkrete Vorhaben, wie z.B. bauliche Großprojekte, meist aufs neue von Kampf um Zutritt zur politischen Arena oder vom Konflikt in der Arena geprägt, auch wenn dabei auf „Vorleistungen“ früherer Formenzyklen zurückgegriffen wird. So ist die Beteiligung von Naturschutzbehörden und -verbänden an bestimmten Genehmigungsverfahren zwar rechtlich gesichert, sie kann jedoch durch informelle Vorabsprachen von Projektträger und Genehmigungsbehörden oder durch Gesetzesänderungen in Frage gestellt werden. Auch „neue Umweltthemen“, wie die Gentechnologie, müssen den politischen Formenzyklus entweder teilweise oder ganz von vorne durchlaufen.

5.3.2.3 Politische Konjunkturen, „policy-windows“ und situative Gegebenheiten

Wahrnehmung, Thematisierung und Lösung von Problemen sowie ihre politische Durchsetzbarkeit sind „konjunkturabhängig“, d.h. die Einbringung desselben Interesses in den politischen Prozeß zu verschiedenen Zeiten kann zu unterschiedlichen Erfolgsaussichten führen[14]. Welches aber sind die Faktoren, die das Auftreten einer „Konjunktur“ bedingen?

Zum einen werden diese Fragen im Zusammenhang mit **kurzfristigen Gegebenheiten im Rahmen der Thematisierungsphase** eines Problems[15] diskutiert: „Die Thematisierungsphase ... der Umweltpolitik ist geprägt durch die Existenz und die Nutzung von „**policy-windows**“, die sich mehr oder weniger unerwartet öffnen, und auf die die Promotoren des neuen Politikfeldes schnell reagieren müssen“ (Baumheier 1993, S. 15f., Hervorhebung S.H.), da diese „Fenster“ nur kurze Zeit geöffnet sind. Solche Fenster können durch singuläre Ereignisse geöffnet werden, wie Reaktor- und Chemieunfälle (Seveso, Tschernobyl, Sandoz etc.), Waldsterben und Robbensterben in der Nordsee. Aufgrund öffentlicher Diskussionen und der Entstehung politischen Drucks können sie von erheblicher Bedeutung für politische Entscheidungen sein[16]. Ob diese Entscheidungen dann tatsächlich zur Verwirklichung instrumenteller und insbesondere materieller Umwelt- und Naturschutzziele beitragen, ist

[14] Baumheier 1993, Mauritz 1995, von Prittwitz 1990, Rucht 1994a.
[15] Die Thematisierungsphase umfaßt Problemdefinition und Agenda-Gestaltung im policy-Zyklus.
[16] Brand et al. 1997, Baumheier 1993, Rucht 1994a.

eine andere Frage. So ist die Errichtung des BMU nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl eher als kosmetische Maßnahme zu interpretieren (⇒ 5.6.5). Andererseits erleichterte „Tschernobyl“ auch die fast zeitgleich anstehende Verabschiedung eines umweltgerechten Energiekonzeptes in der Stadt Freiburg (Baumheier 1993).

Im Naturschutz bieten Ereignisse wie die Hochwässer der letzten Jahre oder das Robbensterben in der Nordsee Anlässe für eine öffentliche Thematisierung von Naturschutzanliegen. Anhand der Hochwasserereignisse lassen sich Fragen wie Begradigung und Verbau von Fließgewässern, Bodenversiegelung, „Ausräumung“ der Landschaft oder Bauvorhaben in Auenbereichen diskutieren. Im zeitlichen Nahbereich der Hochwässer geschieht dies häufig auch. Allerdings konnte diese Diskussion bisher nicht über einen längeren Zeitraum aufrecht erhalten werden, öffentliches Interesse und politischer Druck nahmen nach kurzer Zeit wieder ab. Es wäre eine Aufgabe der Naturschutzforschung zu untersuchen, welche Auswirkungen solche und ähnliche „Katastrophenereignisse“ auf staatliche Entscheidungsträger hatten, welche Schritte veranlaßt wurden, ob hierdurch Naturschutzziele verwirklicht werden konnten und was die Ursachen der dabei festzustellenden Erfolge und/oder Defizite sind. Dabei wäre auch zu analysieren, wie öffentlicher Druck aufzubauen ist und aufrecht erhalten werden kann, und welche Rolle hierbei die Struktur des jeweiligen Problems sowie die Art und Weise seiner Thematisierung spielen.

Längerfristige Konjunkturen im Sinne „politischer Großwetterlagen“ nehmen ebenfalls Einfluß auf die Durchsetzbarkeit von Naturschutzbelangen (vgl. Baumheier 1993). So unterscheidet Müller (1986) drei Phasen der sozial-liberalen Umweltpolitik[17]. Zwischen 1969 und 1974 ließ die „politische Konjunktur“ eine offensiv ausgerichtete Umwelt- und Naturschutzpolitik durch die Verwaltung zu. Als Folge der wirtschaftlichen Rezession dominierten zwischen 1974 und 1978 ökonomische Interessen, so daß in einer Phase defensiver Umweltpolitik das bereits Erreichte verteidigt, aber keine weiteren Fortschritte erzielt werden konnten. Vor allem Naturschutzfragen spielte in diesen Jahren nur eine untergeordnete Rolle. Die Jahre von 1978 bis 1982 bezeichnet Müller als „Erholungsphase“ der Umweltpolitik, die durch die Wahlerfolge der GRÜNEN, erhöhte Aktivitäten von Bürgerinitiativen, gestiegenes Umweltbewußtsein sowie erhöhte Konfliktbereitschaft gegenüber anderen Interessen gekennzeichnet war; ohne daß es allerdings gelang, wesentliche neue Signale zu setzen. In ähnlicher Weise unterscheiden Brand et al. (1997, S. 18f.) von den 1970er Jahren bis heute vier Phasen mit unterschiedlichen Verwirklichungschancen für umwelt- und naturschutzpolitische Ziele: den „Umwelt-Reformdiskurs“ mit breitem umweltpolitischem Konsens (1969-1974), den „polarisierten Diskurs: Ökonomie versus Ökologie“ mit verschärfter Wahrnehmung von Umweltproblemen auf der einen, Zurücknahme der umweltpolitischen Reformprogrammatik auf der anderen Seite (1975-1982), die „Institutionalisierung des ökologischen Diskurses“ mit breiter Diffusion umweltpolitischer Inhalte in politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Handlungsfelder (1983-1991) sowie die „Krise und Reorientierung der Umweltpolitik“, bei der die Umweltthematik aufgrund der deutschen Vereinigung und zunehmender Arbeitslosigkeit erneut in die Defensive geriet (1992-heute).

Ob die politische Konjunktur für Umwelt- und Naturschutz kurz- und langfristig günstig ist, ist abhängig von Problemdruck und Problemstruktur, den Handlungskapazitäten der politischen Akteure und Institutionen, dem Stellenwert des Themas in der öffentlichen Meinung sowie der Thematisierung des Problems durch soziale Bewegungen[18]. Um politische Konjunkturen

[17] Vgl. Bechmann 1989, Mauritz 1995.

[18] Vgl. Baumheier 1993, Küppers et al. 1978, Mauritz 1995, Neidhardt 1994, von Prittwitz 1990, Rucht 1994a.

erfassen und nutzen zu können, müssen die genannten Faktoren analysiert werden. Dabei ist themen- und einzelfallspezifisch vorzugehen, da langfristige Phasen die Chancen umwelt- und naturschutzpolitischer Initiativen zwar im allgemeinen bestimmen, diese aber themen- und einzelfallspezifisch unterschiedlich sein können. Während Themen wie Kernkraft, Waldsterben, Abfallproblematik, Klimawandel oder Gentechnik zeitweise hohe öffentliche Aufmerksamkeit geschenkt wurde bzw. wird (Brand et al. 1997) und damit gute Chancen öffentlicher Mobilisierung und Entfaltung politischen Drucks bestehen, ist dies bei Fragen der Bodenbelastung, der Landschaftsplanung oder des Verlustes von Artenvielfalt in deutlich geringerem Ausmaß der Fall.

5.3.3 Verteilung von Macht und Einfluß im politischen System

5.3.3.1 Verhandlungssysteme

Formulierung und Vollzug politischer Programme und damit die Steuerung gesellschaftlicher Entwicklungen erfolgen in der Bundesrepublik nicht allein durch demokratisch legitimierte staatliche Akte und Interventionen, sondern ebenso in **Verhandlungssystemen** zur Regulation einzelner Problemfelder, an denen sowohl staatliche als auch gesellschaftliche Akteure beteiligt sind[19]. Verhandlungssysteme führen zu einer „**Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft**“ (Scharpf 1991, S. 622, Hervorhebung S.H.), weshalb der Staat hinsichtlich seiner Zuständigkeiten und Machtmittel nicht eindeutig abgrenzbar ist[20] und die „*theoretisch* recht deutlichen Aufgaben- und Kompetenzabgrenzungen, die recht deutliche Macht- und Verantwortlichkeitsverhältnisse konstituieren sollten, ... in der politischen *Praxis* kaum wiederzufinden“ sind (Kösters 1993, S. 174). Umwelt- und naturschutzpolitische Anliegen können daher nicht ausschließlich durch staatliche Erlasse „von oben“ durchgesetzt werden, sondern bedürfen in vielen Fällen eines gesellschaftlichen Diskussionsprozesses sowie eines daraus hervorgehenden politischen Konsenses.

Die Notwendigkeit **nicht-staatliche Akteure in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen**, ergibt sich aus der Durchsetzungsschwäche staatlicher Bürokratien gegenüber Vertretern organisierter gesellschaftlicher Interessen. Diese resultiert aus der Vetomacht gesellschaftlicher Akteure und ihrem Wissens- und Informationsvorsprung gegenüber staatlichen Akteuren - sowohl was den Stand der Technik als auch die Akzeptanzbedingungen politischer Programme betrifft[21]. Aus diesen Gründen „muß an die Stelle des Imperativs die Organisation ausgehandelter (und insofern implementationsfähiger) Ziele treten“ (Jänicke 1993a, S. 71, vgl. Mayntz 1983b). Persuasive und kooperative Politikformen nehmen daher gegenüber regulativer Normdurchsetzung an Bedeutung zu - auch im Umwelt- und Naturschutz[22].

Verhandlungssysteme entstehen auf allen politischen Ebenen um einzelne Politikfelder oder Probleme, zu deren Lösung sie beitragen sollen. Nach außen können sie mehr oder minder abgeschottet sein, woraus sich die Frage ergibt, wer die in der Verfassung nicht vorgesehenen Prozesse in Verhandlungssystemen kontrolliert und welche Akteure daran beteiligt

[19] von Alemann 1987, Czada 1993, Görlitz et al. 1994, Hesse & Ellwein 1992, Jänicke 1993a, Pilz & Ortwein 1995, Scharpf 1991, 1993b, Thiery 1996, Weber 1981.

[20] Grande 1993, Hesse & Ellwein 1992, Kösters 1993, Mayntz 1978, Pilz & Ortwein 1995, Schmid 1993.

[21] Jänicke 1993, Mayntz 1983b, Stenger 1990, Weber 1991.

[22] Hierfür sprechen auch die in 1.4. vorgestellten und in Kap. 4 geschilderten Fallbeispiele.

werden (Thiery 1996). Die Formierung von und der Zutritt zu Verhandlungssystemen werden damit selbst zur Frage von Macht und Einfluß, bereits beteiligte Akteure werden bemüht sein, Akteure mit konkurrierenden Interessen aus Verhandlungssystemen auszugrenzen. Zwei, fließend ineinander übergehende, Formen von Verhandlungssystemen werden unterschieden.

- **Korporatistische Formen**: Die Beteiligung ist hier eingeschränkt, neben der staatlichen Exekutive sind lediglich Partialinteressen eines Politikbereiches, i.d.R. durch Großverbände, vertreten (Pilz & Ortwein 1995, Scharpf 1993b).
- **„Policy-networks“**: Diese sind pluralistisch organisiert und „durch die Einbindung einer Vielzahl staatlicher, parastaatlicher und gesellschaftlicher Organisationen in den politischen Prozeß gekennzeichnet“ (Mayntz 1993, zit. bei Pilz & Ortwein 1995, S. 98)[23].

Die **politische und demokratietheoretische Bewertung von Verhandlungssystemen** ist umstritten[24]. Probleme und Gefahren von Verhandlungssystemen bestehen in ihrer fehlenden demokratischen Legitimation, im Ausschluß betroffener Dritter, der mangelnden Öffentlichkeit und Transparenz von Entscheidungsprozessen, ihrer präjudizierenden Wirkung für die rechtlich vorgesehenen Verfahren und der späten Beteiligung legislativer Organe. Dies kann dazu führen, daß Machtungleichgewichte und unterschiedliche Berücksichtigung von Interessen aufrechterhalten werden und die staatliche Willensbildung von einem partiellen Interesse zu Lasten der Allgemeinheit im Sinne einer „Kolonisierung des Staates“ (Scharpf 1993b) dominiert wird. Vorteile und Chancen von Verhandlungssystemen werden darin gesehen, daß breiteren Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zur Beteiligung an der politischen Willensbildung eingeräumt wird, bisher vernachlässigte Interessen in den politischen Prozeß eingebracht werden können, der Staat durch die Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte von Steuerungsaufgaben entlastet und die Effizienz von Lösungen gegenüber staatlicher Ordnungspolitik gesteigert wird. Die Vorteile werden eher auf seiten pluralistischer Netzwerke, die Nachteile eher auf seiten korporatistischer Formen gesehen.

Welche Konsequenzen sind mit der Existenz von naturschutzrelevanten Verhandlungssystemen für die Akteure des Naturschutzes verbunden?[25]

- Naturschützer sollten sich um Beteiligung an Verhandlungssystemen bemühen sowie Ergebnisse korporativer Verhandlungen, die zu Lasten von Naturschutzbelangen, aber auch betroffener Dritter gehen, öffentlich machen.
- Eine schwache Stellung von Naturschutzvertretern, i.d.R. Naturschutzbehörden, in Verhandlungssystemen kann durch die Mobilisierung von Öffentlichkeit, Verbänden und anderen Akteuren und hierdurch entstehenden politischen Druck gestärkt werden.
- Aufgrund der (zunehmenden) Bedeutung von Verhandlungssystemen können staatliche Akteure - je nach Lage des Falles - nur ein Adressat des Naturschutzes unter mehreren sein. Generell gilt, daß ein „naturschutzfreundlicher“ Ausgang von Aushandlungsprozessen wahrscheinlicher wird, wenn nicht (nur) die Genehmigungsbehörde, sondern der Vorhabensträger selbst unter öffentlichen Druck gesetzt wird (Gessenharter 1989).

---

[23] Die Verwendung der Begriffe „Netzwerk“ und „Korporatismus“ sowie ihre Abgrenzung voneinander ist in der Politikwissenschaft nicht eindeutig. So verwenden Feser & Flieger (1996) sowie Gerlach et al. (1996) den Netzwerkbegriff im Sinne korporatistischer Beziehungen zwischen Behörden und organisierten, insbesondere wirtschaftlichen, Interessen. Vgl. auch Heinze & Voelzkow 1993.

[24] Vgl. hierzu und zu den folgenden Absätzen von Alemann 1987, Baumheier 1993, Böhme et al. 1986, Czada & Schmidt 1993, Heinze & Voelzkow 1993, Hesse & Ellwein 1992, Jänicke 1993a, Mayntz 1992, Pilz & Ortwein 1995, Scharpf 1991, 1993b, Vobruba 1992, Weber 1981.

[25] Vgl. auch Abschnitt 5.6.

- Werden Umweltbelastungen von gesellschaftlichen Akteuren verursacht, kann fallweise auf die Beteiligung staatlicher Stellen ganz verzichtet werden: „Dies ist ... der Fall, wenn Umweltschützer und ihre Organisationen nicht zum Rathaus, sondern direkt zum Verursacher gehen. Nicht der Gesetzgeber, sondern Greenpeace hat chlorfreies Papier und FCKW-freie Kühlschränke erfolgreich 'verordnet'. Ähnlich wirksam ist es, wenn Medien einen Verursacher von Umweltproblemen direkt angreifen oder wenn der Einzelhandel umweltschädliche Produkte aussondert. Diese Umweltschutzmaßnahmen ohne den Staat sind heute oft wirksamer als staatliche Politik. ... Wenn Handelsunternehmen ... um die Umweltfreundlichkeit ihrer Produkte zu konkurrieren beginnen, hat dies einen nachhaltigen, breit wirksamen und raschen Steuerungseffekt für Produzenten ökologisch nachteiliger Produkte. Man vergleiche diese privaten Interventionen mit den langen Entscheidungswegen des politisch-administrativen Systems mit all ihren rechtlichen und politischen Restriktionen" (Jänicke 1993a, S. 73f.).

5.3.3.2 Politische Ebenen

Ehe auf Macht und Einfluß der am politischen Prozeß potentiell beteiligten Akteure eingegangen wird, sollen zunächst die Bedeutung der einzelnen politischen Ebenen für den politischen Prozeß, Gemeinsamkeiten und Unterschiede, ihr Verhältnis zueinander sowie ihre Bedeutung für Naturschutzfragen dargelegt werden.

Der **Bundesebene** kommt aufgrund ihrer umfangreichen Gesetzgebungskompetenzen wesentliche Bedeutung zu. Hier werden Grundsatzentscheidungen getroffen sowie Normen, Programme und Planungen erarbeitet, die die Handlungsspielräume auf nachfolgenden Ebenen abgestecken (Hesse & Ellwein 1992, Pilz & Ortwein 1995). Im Naturschutz verfügt der Bund nach Art. 75 Grundgesetz (GG) allerdings lediglich über die Rahmengesetzgebungskompetenz, die Zuständigkeit selbst liegt bei den **Bundesländern**. Der Schwerpunkt der Aufgaben verlagert sich von oben nach unten von planerischen und normerstellenden Aufgaben hin zum Vollzug staatlicher Programme.

Die Handlungsfreiheit der **Kommunen** im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ist aufgrund ihrer Bindung an rechtliche Vorgaben von Bund und Ländern gemäß Art. 28 Abs. 2 GG eingeschränkt. Zudem haben Kommunen im Namen des Bundes und der Länder Aufgaben als untere staatliche Einheit wahrzunehmen. Hierdurch und aufgrund des generellen Einflusses der Bundes- und Landespolitik ist die kommunale Gestaltungsfähigkeit eingeengt (Gisevius 1994). Dennoch sind auch auf dieser Ebene planerische Aufgaben, wie z.B. die Flächennutzungsplanung, zu bewältigen, ebenso bleiben Spielräume im Vollzug bestehen (Pilz & Ortwein 1995).

Die **Gemeinsamkeiten grundlegender politischer Strukturen und Prozesse** auf den verschiedenen politischen Ebenen haben in den letzten Jahrzehnten zugenommen, Unterschiede sind mit zunehmender Größe der Kommunen immer weniger beobachtbar[26]. Dies gilt für das vorrangige politische Ziel der Stimmenmaximierung, für die Beziehungen zwischen Verwaltung, politischer Leitung, Parlament bzw. Rat, Fraktionen und einzelnem Parlamentarier, für die Einflußmöglichkeiten organisierter Interessen, die Mechanismen der Entscheidungsvorbereitung und -findung sowie für die zunehmende Bedeutung parteipoli-

[26] Berkemeier 1993, Gabriel 1983a, Gisevius 1994, Heinze & Voelzkow 1993, Hesse & Ellwein 1992, Holtmann 1993.

tischer Aspekte. Die in den folgenden Abschnitten hierauf bezogenen Ausführungen treffen somit (mehr oder minder) auf alle Ebenen gleichermaßen zu.

Besonderheiten der kommunalen Ebene liegen darin, daß Kontakte zwischen Politikern, der Verwaltung und den Bürgern unmittelbarer sind sowie dem einzelnen Wähler und Parteimitglied ein größeres Gewicht zukommt. Die Einflußmöglichkeiten der Bürger auf politische Entscheidungen sind somit höher als in Bund und Ländern (Gabriel 1983a). Daher „kann selbst in großstädtischen Parteiorganisationen eine kleine aktive Gruppe von Personen erheblichen Einfluß auf Personal- und Programmentscheidungen gewinnen“ (ebd., S. 96). Jedoch sind auf Kommunalebene die Besonderheiten der einzelnen Kommune zu beachten. Umwelt- und naturschutzpolitische Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten sind je nach Gemeindetyp (Kernstädte, Umlandgemeinden von Kernstädten, Gemeinden im ländlichen Raum) und wirtschaftlichen oder naturräumlichen Gegebenheiten unterschiedlich ausgeprägt (Hucke 1994, Kaule et al. 1994).

Der **Einfluß von Bund und Ländern** auf Umwelt- und Naturschutz beruht auf[27]

- Grundsatzentscheidungen und gesetzlichen Vorgaben, die die Handlungsspielräume der Umweltpolitik auf nachfolgenden Ebenen in erheblichem Maße (mit-)bestimmen
- den überregionalen, nationalen und internationalen Dimensionen von Umweltproblemen, wobei Bund und Länder zur politischen Steuerung grenzüberschreitender Probleme nicht oder nur eingeschränkt in der Lage sind
- Entscheidungskompetenzen in Politikbereichen, die von den Querschnittsaufgaben des Umwelt- und Naturschutzes betroffen sind, wie z.B. Wirtschafts-, Verkehrs- und Landwirtschaftspolitik
- der Verteilung von Finanzmitteln, sei es für umweltschädigende oder für umweltschützerische Vorhaben.

Die beiden zuletzt genannten Punkte treffen in anderer Ausprägung auch auf die **Kommunen** zu. Diese verfügen trotz ihres geringen Gestaltungsspielraumes in vielen umweltrelevanten Politikfeldern, wie z.B. der Abfall-, Verkehrs- und Energiepolitik, dennoch über Möglichkeiten, einen Beitrag zu Umwelt- und Naturschutz innerhalb der ihnen belassenen Spielräume zu leisten[28]. Für die Verwirklichung von Naturschutzzielen sind Kommunen aus mehreren Gründen eine wichtige Funktion zu:

- Kommunen haben an Fragen von Umwelt- und Naturschutz als Verursacher, aber auch als Betroffene von Umweltbelastungen ein Interesse. Dem entspricht allerdings „nicht in jedem Fall eine ‘Problemlösungsnähe’ im Sinne kommunaler Zugriffsmöglichkeiten auf die Problemursachen“ (Baumheier 1993, S. 191).
- Die Kommunen sind eine wichtige Vollzugsinstanz staatlicher Umweltpolitik.
- Auf Kommunalebene brechen jene Ziel- und Interessenkonflikte auf, die der Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene zwar umschreiben, aber nicht eindeutig entscheiden konnte oder wollte (Fürst 1989, Hansmeyer et al. 1984). Dies trifft beispielsweise auf die unbestimmten Rechtsbegriffe der Naturschutzgesetze zu.
- Den Gemeinden obliegt aufgrund ihrer Planungshoheit die Verantwortung für Gestaltung und Entwicklung des gesamten Gemeindegebietes im Rahmen der Bauleitplanung. Sie verfügen damit über Instrumente, die die Umweltqualität der Gemeinde unmittelbar beeinflussen können (Hucke 1994). Eingeschränkt wird diese Bedeutung durch die Anpassungspflicht an übergeordnete Raum- und Fachplanungen sowie die Genehmi-

[27] Siehe hierzu Baumheier 1993, Hucke 1994, Kösters 1993.

[28] Baumheier 1993, Hucke 1994, Kösters 1993, vgl. hierzu auch die vorgestellten Fallbeispiele.

gungspflichtigkeit kommunaler Planungen (Gisevius 1994). Jedoch führt in der Regel „das politische Gewicht der Gemeinden ... im Naturschutzrecht dazu, daß ein formal übergeordneter Landkreis ein - öffentliches oder privates - Vorhaben nicht zurückweist, wenn sich der Bürgermeister der betreffenden Gemeinde dafür einsetzt“ (Uebersohn 1990, S. 554).

- Den Gemeinden kommt nach Baumheier (1993, S. 21) „herausragende Bedeutung für solche Problemverarbeitungsmuster zu, die nicht ausschließlich auf staatlicher Sanktionsgewalt beruhen. Auf der kommunalen Ebene ist sowohl eine Verbreiterung der Beteiligungsmöglichkeiten als auch eine innovative Verlagerung auf bislang weniger bedeutsame Träger besser bzw. leichter als auf anderen staatlichen Ebenen möglich“. Kommunen können daher im Rahmen freiwilliger Aufgaben Initiativen zum Schutz von Umwelt und Natur fördern. Einen Beleg hierfür bilden die Aktivitäten in vielen, unter anderem in den Fallbeispielen genannten, Gemeinden[29].

5.3.3.3 Regierung und Verwaltung

Regierungen kommt als Exekutivorganen die Aufgabe aktiver Führung und Gestaltung zu: Sie setzen Ziele, bereiten Beschlüsse vor und tragen für deren Umsetzung Sorge. Ihre Gestaltungsmöglichkeiten beruhen auf Gesetzesinitiativen, Entwicklung und Implementation politischer Programme, Budgetgestaltung, Mittelverteilung und Personalentscheidungen. Begrenzt werden sie durch gesetzliche Regelungen, die notwendige Kontinuität des Regierungshandelns sowie den hohen Anteil der für den „laufenden Betrieb“ benötigten und daher nicht frei verfügbaren Haushaltsmittel (Gisevius 1994, Hesse & Ellwein 1992).

Eine eindeutige **Grenze zwischen politischer Leitung und Verwaltung** läßt sich nicht ziehen (Hesse & Ellwein 1992). Zwar liegen die Aufgaben der **Verwaltung**[30] - idealtypischerweise - lediglich in der Durchführung und Umsetzung von Zielsetzungen, Planungen und Normierungen, die von den politischen Entscheidungsträgern vorgegeben sind (Mayntz 1978). Jedoch ist die politische Leitung aufgrund der Vielzahl und Komplexität zu bewältigender Aufgaben zu Schwerpunktbildungen und Aufmerksamkeitsbeschränkungen gezwungen und daher auf die Unterstützung der Verwaltung angewiesen. Diese hat gegenüber der politischen Leitung und den Parlamenten einen erheblichen Vorsprung an personeller Kapazität, Detailwissen und fachlicher Kompetenz, sie ist an fast allen staatlichen Gremien beteiligt und verfügt über ein dichtes formelles und informelles Netzwerk zwischen den Verwaltungsebenen. In vielen Fragen nimmt die Verwaltung daher selbst Einfluß auf die Formulierung politischer Vorgaben, da ihr die **Problemdefinitionsmacht** zukommt. Indem sie bei der Vorbereitung von Entscheidungen durch Informationsauswahl, Problemdarstellung und Alternativenauswahl auf Entscheidungen der politischen Leitung einwirkt, präjudiziert sie, welche Probleme ob, wann und wie angegangen werden. Da Planungsaufgaben und Politikformulierung vor allem auf Ministerialebene geleistet werden, kommt der Ministerialbürokratie ein erheblicher Gestaltungseinfluß zu, der aber gleichzeitig geleugnet wird: „Verwaltungswissenschaftliche Studien belegen, daß Ministerialbeamte - verbunden mit Loyalitätsbekundungen - den Minister häufig ‘einseitig oder unvollständig informieren’, um die Zustimmung des Ministers für ihre eigene Einschätzung zu erhalten“ (Pilz & Ortwein 1995, S. 139).

---

[29] Vgl. Ammer 1996, ANL 1995, 1996b, BAUM 1994, BayStMLU & ANL (1996), Kaule et al. 1994, Luz 1994, Oppermann et al. 1997, Pröbstl & Frank-Krieger 1996a, 1996b, TAÖ 1993a, 1993b, 1994b.

[30] Zu Rolle und Bedeutung der Verwaltung im politischen Prozeß siehe Berkemeier 1993, Gerlach et al. 1996, Gisevius 1994, Hesse & Ellwein 1992, Hucke et al. 1980, Jänicke 1986, Kösters 1993, Mauritz 1995, Mayntz 1978, 1983b, 1987, Müller 1986, Pilz & Ortwein 1995, Uebersohn 1990.

Finden Verwaltungsangehörige auf offiziellem Wege kein Gehör, stehen ihnen **informelle Beziehungen und Informationskanäle** zur Verfügung. So „kommt es vor, daß Ministerialreferenten, die mit ihren Ressortwünschen gegenüber Finanzministerium oder Kabinett nicht durchgedrungen sind, versuchen, einzelne Abgeordnete zu gewinnen, um in den Ausschußberatungen noch etwas zu erreichen“ (Hesse & Ellwein 1992, S. 226). Auch das Zutragen interner Informationen an die parlamentarische Opposition (ebd., Mauritz 1995) oder die Öffentlichkeit (Uebersohn 1990) dient solchen Zwecken. Informelle Wege werden auch innerhalb der Naturschutzverwaltung gegangen. Burmeister (1988) berichtet von Fällen, in denen Landräte Stellungnahmen der Unteren Naturschutzbehörden „schönten“ und dadurch eine Fehlbeurteilung der Oberen Naturschutzbehörde erzeugten. Als Gegenstrategie spielten einige Untere Naturschutzbehörden die ursprüngliche Stellungnahme der Oberen Naturschutzbehörde außerhalb des Dienstweges und ohne Absenderabgabe zu, unterrichteten Naturschutzverbände und Presse oder mobilisierten den Naturschutzbeirat (vgl. Wittkämper 1984).

Im Gesetzes- und Programmvollzug verbleiben aufgrund unklarer Vorgaben oder unbestimmter Rechtsbegriffe **Entscheidungsspielräume** bestehen; deren Nutzung kann bis zur Modifikation der vom Gesetzgeber gewollten Inhalte führen (Mayntz 1983b). Daneben verfügt die Verwaltung auf allen Ebenen über ein **Verweigerungspotential**, indem sie Programmformulierung und -vollzug hinauszögern und bestimmte Problemlösungsstrategien verwerfen kann.

In der Praxis neigt die Verwaltung somit dazu, ihren idealtypischen Charakter als Vollzugsinstrument des politischen Willens zu verlieren, eigene Zwecke zu verfolgen und sich zu einem **eigenen Machtzentrum mit relativer Handlungsautonomie** zu verselbständigen (Mayntz 1978, Müller 1986).

Dennoch kann sich die Verwaltung der Steuerung durch die **politische Leitung** und der Bindung an politische Vorgaben nicht vollständig entziehen. Die politische Leitung setzt Akzente und Schwerpunkte und entscheidet über Ziele und Prioritäten. Ihre Macht liegt in „der **Festlegung genereller Zielvorgaben** ... Gegen die publicity-trächtigen Vorstellungen der Regierung, kein generelles Tempolimit zu erlassen oder die Kfz-Steuer an den Schadstoff-Ausstoß zu koppeln, kann keine Macht der Verwaltung bestehen“ (Kösters 1993, S. 185, Hervorhebung S.H.). Zudem sind die politisch Verantwortlichen berechtigt, jede Entscheidung an sich zu ziehen. Dies tun sie vor allem bei machtpolitisch relevanten Fragen (⇒ 5.5.2), die vielfach ohne nennenswerten Einfluß der Verwaltung getroffen werden. Daneben verfügt die politische Führung über Aufsichtsrechte sowie, als wesentliches Steuerungsmittel, über die Möglichkeiten gezielter Personalpolitik (Mayntz 1978). Über die Besetzung administrativer Spitzenämter kann eine zu große Abweichung des administrativen vom politischen Willen weitgehend unterbunden werden.

Schließlich ist die Verwaltung zur **Antizipation von Entscheidungen der politisch Verantwortlichen** gezwungen, um Unterstützung für eigene Vorschläge zu erhalten. Sie nimmt deshalb von vornherein Rücksicht auf programmatische Aussagen einer Regierung bzw. der an der Regierung befindlichen Partei(en) und damit auf die politische Durchsetzbarkeit von Vorschlägen. Vorhaben, für die sie keine politische Unterstützung erwartet, wird die Verwaltung auch nicht bearbeiten. Mayntz (1978, S. 193) faßt das Verhältnis von Verwaltung und politischer Leitung für die Ministerialebene folgendermaßen zusammen: „Die Beziehung zwischen Ministerialverwaltung und politischer Führung stellt sich damit als eine Art fortlaufender, wenn auch zum Teil unausgesprochen bleibender Dialog dar,

bei dem die Entscheidungen und Weisungen der Spitze sich auf die Problemwahrnehmungen und Lösungsvorschläge der Basis stützen, ihrerseits aber wiederum die Aufmerksamkeit der Basis strukturieren und die Suche nach Lösungen leiten".

Daher bleibt der **Wille der politischen Leitung *ein* entscheidendes Element** für die Verwirklichung umwelt- und naturschutzpolitischer Ziele. Auf Bundesebene wirkte sich dies im Rahmen der Entstehungsgeschichte des BNatSchG negativ auf Naturschutzziele aus, da den zuständigen Ministern aus unterschiedlichen Gründen nicht an einem schlagkräftigen Gesetz gelegen war (Müller 1986, ⇒ 5.4.1). Auf kommunaler Ebene zeigt sich die Bedeutung der politischen Leitung an der entscheidenden Rolle, die das Engagement von Bürgermeistern für die Umsetzung von Umwelt- und Naturschutzvorhaben spielt. In mehreren Fällen wurde eine erfolgreiche umwelt- und naturschutzpolitische Arbeit nach dem Wechsel des Bürgermeisters nicht fortgesetzt[31].

Aufgrund der Bedeutung der Exekutive richten sich Einflußbemühungen von Interessenverbänden sehr gezielt an Regierungen bzw. an die politische Leitung der Ministerien sowie an die Verwaltungen[32]. Entsprechend ist die Exekutive auch für die gesellschaftlichen Akteure des Naturschutzes ein wichtiger Ansprechpartner. Bürgerinitiativen auf kommunaler Ebene können ihren Einfluß steigern, wenn Informationsbeziehungen zu einer der an Entscheidungen beteiligten Behörden bestehen (Gisevius 1994). Bei Fragen des „politisch-administrativen Alltags“ ist dabei eher die Verwaltung der adäquate Ansprechpartner, bei (macht-)politisch brisanten Angelegenheiten hingegen die politische Leitung. Da beide Instanzen in einem Verhältnis gegenseitiger Beeinflussung stehen, erhöhen sich die Chancen der Durchsetzung von Interessen bei gleichzeitiger Einflußnahme auf Verwaltung und Politiker bzw. politische Gremien (vgl. Gabriel 1983b).

5.3.3.4 Parlamente

Den **Parlamenten** obliegen formal und normativ die Kontrolle von Regierung und Haushalt sowie die Gesetzgebung[33]. Der hieraus theoretisch resultierende politische Einfluß der Parlamente ist jedoch auf allen politischen Ebenen im Vergleich zu jenem der Exekutive vor allem aus zwei Gründen gering. Erstens findet die politische Auseinandersetzung nicht zwischen Parlament und Regierung, sondern zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit einerseits, der Parlamentsminderheit andererseits statt. Die Kontrolle der Regierung erfolgt aufgrund politischer Opportunität daher nur in geringem Umfang[34]. Auf kommunaler Ebene sehen die Gemeindeordnungen von Haus aus „kein echtes parlamentarisches System in dem Sinne vor ..., daß Rat und Verwaltungsspitze sich wie Parlament und eine von diesem gewählte und abhängige Stadtregierung gegenüberstehen“ (Holtman 1993, S. 261). Zweitens können die Parlamente aufgrund ihrer im Verhältnis zur Aufgabenfülle äußerst geringen personellen und zeitlichen Kapazitäten nicht mit dem Informations- und Kompetenzvorsprung der Exekutive, insbesondere der Verwaltung, konkurrieren. Hierdurch können die Parlamente von Verwaltung und politischer Leitung auf einem Informationsstand gehalten werden, der ihre Kontrollmöglichkeiten verschlechtert und ein weitgehend unabhängiges Agieren der

[31] Baumheier 1993, Kaule et al. 1994, Luz 1994.

[32] von Alemann 1987, Gerlach et al. 1996, Hesse & Ellwein 1992, Weber 1981.

[33] Siehe hierzu von Alemann 1987, Czada & Schmidt 1993, Gerlach et al. 1996, Hesse & Ellwein 1992, Jänicke 1986, 1993a, Mauritz 1995, Müller-Brandeck-Bocquet & Schischke 1992, Pilz & Ortwein 1995, Scharpf 1991, 1993b, Uebersohn 1990; für die kommunale Ebene Berkemeier 1993, Gisevius 1994, Holtmann 1993.

[34] Zur demokratietheoretischen Problematik dieses Befundes vgl. Hesse & Ellwein 1992, Jänicke 1986.

Exekutive sichert (Jänicke 1986). Planendes Agieren und Initiieren ist den Parlamenten kaum möglich, maximal ein Korrigieren von Gesetzesentwürfen, die überwiegend von der Exekutive ausgehen. Aufgrund der „Bundesvereinheitlichung" der Politik sind die Landesparlamente in noch stärkerer Weise als der Bundestag von der Entziehung von Kompetenzen betroffen.

Aufgrund dieser Situation ist von einer „Entparlamentarisierung des politischen Systems" (Gerlach et al. 1996, S. 17) die Rede. Nach Jänicke (1986, 1993a) kommt den Parlamenten nur eine „fragwürdige Legitimationsfunktion" mit „Sündenbockrolle" (1993a, S. 66f.) zu, da sie, ebenso wie die politischen Leitungen, die faktischen Entscheidungsträger in den Bürokratien durch ihre Rolle als Verantwortungsträger entlasten (vgl. Hesse & Ellwein 1992). Gisevius (1994) sieht die Kommunalparlamente im Verhältnis zu den Verwaltungen in der Rolle des Ratifikationsorgans. Nach Hucke et al. (1980) funktionalisiert die Verwaltung kommunale Gremien häufig für Zwecke bestimmter Projekte und holt lediglich eine nachträgliche Zustimmung für bereits getroffene Entscheidungen ein.

Die entscheidenden, formellen und informellen, Beratungen der Parlamente finden in den **Ausschüssen** statt, die inhaltlich den einzelnen Ministerien bzw. Fachreferaten zugeordnet sind. Ausschußbeschlüsse werden im Regelfall vom Plenum übernommen. Daher besteht ein starkes Weisungsrecht der Fraktionen gegenüber den Ausschußmitgliedern, die Haltung zu konfliktträchtigen Fragen wird vorab in Partei- und Fraktionsgremien festgelegt. Wie Entscheidungen ausfallen, hängt in hohem Maße davon ab, welcher Ausschuß bei der Behandlung eines Themas federführend ist, denn die Ausschüsse stehen in der Regel den Interessen des jeweils zugehörigen Verwaltungsressorts bzw. entsprechender Interessenverbände positiv gegenüber (Hartkopf & Bohne 1983). So wurden die Landwirtschaftsklauseln im BNatSchG - abgesehen von jener in § 8 - erst im zuständigen Ernährungsausschuß auf Druck land- und forstwirtschaftlicher Verbände in den Regierungsentwurf eingebracht. Aufgrund dieser Zuständigkeit konnten die Klauseln gegen den Widerstand von Innenausschuß und Bundesrat durchgesetzt werden (ebd., Müller 1986).

Die Handlungsspielräume des einzelnen **Abgeordneten** sind vor diesem Hintergrund sowie aufgrund von Fraktionsdisziplin und parteiinterner Abhängigkeiten meist eng begrenzt[35]. Einflußmöglichkeiten ergeben sich aus den erforderlichen Arbeitsteilungen. Da die **Fraktion** von ihren Fachleuten abhängig ist und die fraktionsinternen **Arbeitsgruppen** die Entscheidung der Fraktion meist präjudizieren, liegt für die Abgeordneten in der Spezialisierung die Chance, sich einen gewissen Einfluß zu verschaffen - soweit dadurch Grundpositionen der Partei nicht in Frage gestellt werden. Eine gegenüber den Abgeordneten herausgehobene Bedeutung kommt dem **Fraktionsvorstand** zu, der erheblichen Einfluß auf Organisation und Verlauf der parlamentarischen Arbeit, die inhaltliche Koordination unterschiedlicher Positionen und die parlamentarische Behandlung politisch brisanter Themen nehmen kann.

Aus diesen Gründen stellen die Parlamente, insbesondere in Form des „einfachen" Abgeordneten, meist keinen Kanal für wirksame politische Interessensvertretung dar. Entsprechend spielt die Einflußnahme auf einzelne Abgeordnete durch Interessenverbände als „klassische Form" des Lobbytums (⇒ 5.6.4) nur eine geringe Rolle. Nur bei Forderungen, die eine breite Öffentlichkeitswirksamkeit benötigen, versuchen Interessenverbände, Einfluß auf den Bundestag zu nehmen (Pilz & Ortwein 1995). Bedeutsamer ist die personelle Durchdringung von Parteien, Parlamenten, Fraktionen und Ausschüssen, daneben auch das Bemühen

[35] Hesse & Ellwein 1992, Mauritz 1995, Pilz & Ortwein 1995.

um Beteiligungsmöglichkeiten an parlamentarischen Anhörungen sowie bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen.[36].

Ausnahmen bilden gezielte Ansprachen von Abgeordneten, denen im Einzelfall ein besonderes Gewicht innerhalb von Partei, Fraktion und Parlament zukommt, z.B. durch Mitgliedschaft in Ausschüssen, Arbeitskreisen und Fraktionsvorstand oder aufgrund persönlicher Beziehungen zu anderen einflußreichen Akteuren. Ebenso können primär auf die Exekutive gerichtete Einflußversuche durch ergänzende Kontakte zu Parlamentariern und daraus resultierende Anfragen an die Verwaltung und die politische Leitung verstärkt werden.

5.3.3.5 Politikbereiche und Interessen

Innerhalb des politisch-administrativen Systems besteht zwischen den verschiedenen Ressorts stets ein Konfliktpotential aufgrund begrenzter finanzieller Mittel sowie wechselseitiger Auswirkungen von Planungen und Entscheidungen eines Ressorts auf Ziele und Interessen anderer Ressorts[37]. Der hierdurch erforderliche Interessensausgleich wird von der Bedeutung der Ressorts innerhalb der Regierung bestimmt. Auf Bundes- und (soweit vorhanden) Länderebene haben die „klassischen" Ressorts wie Innen-, Außen-, Verteidigungs-, Wirtschafts- und Justizministerium, daneben auch das Verkehrsministerium besonders hohen Einfluß. Demgegenüber verfügen die Umweltministerien und auch die Umwelt- und Naturschutzverwaltungen auf kommunaler Ebene in der Regel nur über relativ geringe Einflußmöglichkeiten[38].

Auf Ministerialebene kommt daher den Naturschutzbeamten zwar gegenüber dem eigenen Minister der oben beschriebene Einfluß der Verwaltung auf politische Entscheidungen zu, dieser erstreckt sich aber nicht auf die Regierung insgesamt. Auf unteren politischen Ebenen kann sich der Einfluß der Naturschutzbehörden auf die politische Leitung gegenüber jenem anderer Ressorts ebenfalls kaum geltend machen (⇒ 5.4.2.1). In einer Umfrage nannte ein hoher Anteil befragter Vertreter von Naturschutzbehörden auf Bezirks- und Kreisebene Behinderungen durch die politische Leitung als wesentliche Ursache von Vollzugsdefiziten (Burmeister 1988). Mehrere Befragte beklagten ungefragt „die Unmöglichkeit ... politisch gewollte Vorhaben zu verhindern oder zu beeinflussen" (ebd., S. 63).

Daß sich Naturschutzbelange gegenüber konkurrierenden Interessen nur teilweise oder überhaupt nicht durchsetzen können, belegen viele empirische Befunde. So lassen sich die in Bayern zwischen dem BayStMLU und der Obersten Baubehörde im Innenministerium vereinbarten „Grundsätze für die Ermittlung von Ausgleich und Ersatz nach Art. 6 und 6a BayNatSchG bei staatlichen Straßenbauvorhaben" als starkes Indiz für die geringe Durchsetzungskraft des Umweltministeriums gegenüber dem Innenministerium bewerten. Die in diesen Grundsätzen enthaltenen Zahlen zum flächenmäßigen Ausgleich und Ersatz reichen aus naturschutzfachlicher Sicht bei weitem nicht zur Kompensation von Eingriffen aus. Zudem beschränkt sich die Bilanzierung entgegen den rechtlichen Grundlagen, weitgehend auf das Schutzgut Tiere und Pflanzen und vernachlässigt die Schutzgüter Landschaftsbild, Boden, Wasser, Klima/Luft. Wie aus Berichten von Landschaftsplanern

---

[36] von Alemann 1987, Hesse & Ellwein 1992, Mayntz 1992, Pilz & Ortwein 1995, Schmid 1993.

[37] Hesse & Ellwein 1992, Pilz & Ortwein 1995; für die Gültigkeit dieses Befundes für die Umwelt- und Naturschutzpolitik siehe Hansmeyer et al. 1984, Hartkopf & Bohne 1983, Kösters 1993, Wittkämper 1984.

[38] Hesse & Ellwein 1992, Kösters 1993, Pilz & Ortwein 1995, vgl. auch 5.4.2.1.

bekannt - wenn auch nicht schriftlich belegt - ist, werden die in den Grundsätzen enthaltenen Spielräume zudem häufig nicht ausgeschöpft, sondern zu Lasten des Naturschutzes ausgelegt. Insbesondere wenn sich bei größeren Vorhaben der Kauf notwendiger Kompensationsflächen als schwierig erweist, müssen die ursprünglich ermittelten Flächengrößen auf ein vom Projektträger gewünschtes Maß „heruntergerechnet“ werden - eine Praxis, die sich allerdings nicht nur im Straßenbau findet.

Ähnlich verhält es sich bei der Abwägung der betroffenen Belange bei der Genehmigung von Bauvorhaben: „Verantwortlich abgewogen im idealtypischen Sinne wird in der Verwaltung selten oder nie" (Pielow 1987, zit. bei Hempen et al. 1992, S. 64), Belange von Umwelt- und Naturschutz werden gegenüber wirtschafts- und sozialpolitischen Interessen meist hintangestellt (Knoepfel 1989, Latzke 1990). Der in vielen Fällen erhebliche Ermessensspielraum der Verwaltungen wird in der Regel nicht gesetzes-, aber naturschutzwidrig angewandt (Brahms et al. 1986). In der Grauzone rechtlich unbestimmter Begriffe steht das Einfallstor für konkurrierende Interessen im Abwägungsprozeß weit offen.

Daneben werden, wie, meist nicht belegte, aber in Praxisberichten vereinzelt zu hörende Fälle zeigen, Entscheidungen selbst gegen geltendes Recht getroffen - vor allem wenn die politische Leitung eines Amtes diese an sich zieht und hoher politischer Druck von Interessengruppen ausgeht. Brahms et al. (1986) berichten von einem Fall, in dem widerrechtliche Dauercampingeinrichtungen in einem Naturschutzgebiet zunächst von der zuständigen Bezirksregierung verboten wurden. Auf politischen Druck der Camper und der betroffenen Gemeinden setzte sich das Landratsamt für eine Wiederzulassung ein, so daß die Bezirksregierung den Campingbetrieb schließlich stillschweigend akzeptierte.

5.3.3.6 Parteien

Parteien sind vermittelnde Instanzen zwischen Staat und Gesellschaft[39]. Ihre Aufgaben liegen in der Artikulation von politischen Vorstellungen und politischem Willen, z.B. durch Partei- und Wahlprogramme, in der politischen Integration durch Berücksichtigung der Interessen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen, in der politischen Kommunikation durch Kontakt mit den Bürgern sowie in der Auswahl des Personals für politische Ämter.

Die **Macht von Parteien** beruht vor allem darauf, daß sie über das Monopol in der Legislative verfügen und das Personal der politischen Führung stellen. Die Parteiführungen haben durch enge Verflechtungen von Parteiämtern und Mandaten erheblichen Einfluß auf die Fraktionen und weitgehend die letzten politischen Entscheidungsbefugnisse inne. Die „einfachen“ Mitglieder verfügen hingegen lediglich auf kommunaler Ebene über ausgeprägtere Möglichkeiten zur Beteiligung an Meinungsbildung, Kandidatenaufstellung und Beschlußfassung (⇒ 5.4.3.2).

Für **Regierungsparteien** ergeben sich Grenzen der Gestaltungsmöglichkeiten aufgrund des historisch entstandenen, vorgegebenen Aufgabenbestandes, den sie zu bewältigen haben. Deshalb ist es häufig schwer möglich, „politische ‘Akzente’ zu setzen, einen oft behaupteten ‘Kurswechsel’ vorzunehmen, sich ‘Handlungsspielräume’ ... zu erkämpfen, um dann Politik nach den eigenen Vorstellungen zu machen“ (Hesse & Ellwein 1992, S. 183). Daher ändern sich die Inhalte staatlicher Steuerung, insbesondere in dezentral strukturierten Staaten wie

[39] Zu Rolle und Aufgabe der Parteien siehe Hesse & Ellwein 1992, Pilz & Ortwein 1995, Schmid 1993.

der Bundesrepublik, bei parteipolitischen Änderungen in der Regierungszusammensetzung oft nur geringfügig[40] - sieht man von Ausnahmefällen, wie der Veränderung der Regierungsform in den neuen Bundesländern nach der deutschen Vereinigung, ab. Dies gilt auch für die Umweltpolitik. In 24 untersuchten „Erfolgsfällen der Umweltpolitik“ in mehreren Staaten tauchten in keinem einzigen Fall Parteien als Erklärungsfaktor auf (Jänicke 1996). Auch Parteiprogramme haben keinen signifikanten Einfluß auf die Ergebnisse der Umweltpolitik (ebd.).

Für **Naturschutzstrategien** läßt sich daraus schließen, daß zumindest in Bund und Ländern die Erfolgsaussichten von Umwelt- und Naturschutz durch die Änderung parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse allein, in der Regel nicht wesentlich verbessert werden. Auf kommunaler Ebene, insbesondere in kleinen Gemeinden, könnte dies aufgrund der zentralen Stellung des Bürgermeisters eher der Fall sein. Dies läßt sich jedenfalls aufgrund der Ergebnisse mancher Fallbeispiele vermuten. Insgesamt aber dürfen an die Wirksamkeit interner und externer Einflußnahmen auf Parteien zugunsten von Umwelt- und Naturschutzzielen keine zu hohen Erwartungen geknüpft werden (⇒ 5.4.3.2, 5.4.3.3).

Hiervon bilden auch **BÜNDNIS 90/GRÜNE** keine Ausnahme, obwohl diese Partei wie keine andere „den Umweltschutz“ im eigenen und im öffentlichen Bewußtsein verkörpert und ein wichtiges Standbein der Ökologiebewegung bildete bzw. aus dieser hervorgegangen war[41]. Erstens sind zwar ihre Thematisierungs- und Konkretisierungsleistungen zum Thema „Umwelt“ nicht bestreitbar, jedoch hatten die GRÜNEN ihre Wurzeln nicht nur in „grünen“, sondern auch in „roten“ („Neue Linke“) und „bunten“ (Alternativ-) Milieus und seit der Fusion mit BÜNDNIS 90 auch in der Bürgerrechtsbewegung der DDR. Daher und aufgrund der Tatsache, daß eine Partei auch zu anderen Themen Standpunkte erarbeiten muß, ist eine innerparteiliche Priorität des „Ökologiethemas“ gegenüber anderen Politikbereichen nicht gegeben (von Beyme 1994). Auf Bundesebene stellte Umweltpolitik sogar lange einen Defizitbereich von Partei und Bundestagsfraktion dar; die Diskussion um die Frage des Verhältnisses von „Natur“ und Gesellschaft und die dabei vorzunehmende Konkretisierung der Leerformel „ökologisch“ ist von der Partei kaum geführt worden (Raschke 1993). Innerhalb der umweltpolitischen Diskussion standen zudem Themen wie Atomkraftnutzung, ökologischer Umbau der Industriegesellschaft oder Öko-Steuern im Vordergrund (ebd.), Naturschutzfragen wurden kaum behandelt. Zwar wird auch dieser Bereich durch Experten abgedeckt, jedoch offensichtlich nicht mehr als in anderen Parteien auch (BNL 1995b). Zweitens verfügen BÜNDNIS 90/GRÜNE innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen nicht über höhere Gestaltungsmöglichkeiten als andere Parteien - auch weil sie bei Regierungsbeteiligungen als Koalitionspartner zu Kompromissen gezwungen sind. Das hieraus resultierende Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit führte zu erheblichen Spannungen zwischen grünen Mandatsträgern und der Parteibasis sowie zur Enttäuschung bei Umweltbewegung und -verbänden (Möller 1993, Zahrnt 1993).

5.3.3.7 Interessenverbände

Die **Interessenverbände** tragen neben den Parteien zur politischen Willensbildung und Interessensvermittlung bei. Sie versuchen „individuelle, materielle und ideelle Interessen

[40] Weidner 1988, Jänicke 1996, Jörgens 1996.

[41] Vgl. hierzu insbesondere die umfangreiche Studie von Raschke 1993, daneben von Beyme 1994, Brand et al. 1997, Jesse 1990, Müller-Rommel & Poguntke 1990.

ihrer Mitglieder zu ... verwirklichen“ (von Alemann 1987, S. 30) [42]. Der hohe politische Einfluß, der insbesondere großen Interessenverbänden zukommen kann, zeigt sich an der Begünstigung einzelner Bevölkerungsgruppen oder Wirtschaftszweige durch zahlreiche Gesetzesentwürfe, die vor ihrer Vorlage im Parlament meist mit den relevanten Verbänden abgesprochen werden (Hesse & Ellwein 1992). Macht und Einfluß eines Verbandes hängen von mehreren Faktoren ab: Organisations- und Konfliktfähigkeit seiner Interessen (⇒ 5.5.1), Organisationsgrad und -struktur (⇒ 5.4.2), Verpflichtungskapazität gegenüber den Mitgliedern (⇒ 5.4.3), Mitgliederzahl und finanzielle Mittel (Pilz & Ortwein 1995). Besonders hohen Einfluß genießen Verbände, denen keine Konkurrenzverbände, die gleiche oder ähnliche Interessen vertreten, und keine starken Gegenverbände, die konkurrierende Interessen vertreten, gegenüberstehen. Dies gilt z.B. für den Deutschen Bauernverband, der mehr oder minder das Monopol in der Vertretung landwirtschaftlicher Interessen innehat und dem von Seiten der Verbraucher keine wirksam organisierte Gegenmacht entgegengebracht wird (ebd., Weber 1981). Aufgrund ihrer besonderen Bedeutung sowie der Tatsache, daß Umweltverbände wichtige Akteure des Umwelt- und Naturschutzes sind, wird auf Interessenverbände im nachfolgenden noch detaillierter eingegangen.

5.3.3.8 Öffentlichkeit und Bevölkerung

„**Öffentlichkeit** erscheint als ein offenes Kommunikationsforum für alle, die etwas sagen oder das, was andere sagen, hören wollen“ (Neidhardt 1994, S. 7, Hervorhebung S.H.)[43]. In diesem Forum befinden sich **Sprecher (Kommunikateure)**, die von einem mehr oder minder großen **Publikum** beobachtet werden, dessen Zusammensetzung sich laufend ändert. Die Zusammensetzung der Sprecher entspricht in der Regel nicht der Vielfalt bestehender Meinungen, sondern wird von den etablierten politischen Akteuren bestimmt. Das Publikum umfaßt potentiell die Gesamtheit der Bürger und kollektiven Akteure, ist meist aber nicht bevölkerungsrepräsentativ. Öffentlichkeit wird über die Berichterstattung der **Massenmedien** erzeugt, ein Thema, über das nicht berichtet wird, kann nicht Gegenstand öffentlicher Kommunikation werden[44]. Ist unter den Kommunikateuren eine massenmedial vermittelte, weitgehende Übereinstimmung zu einem Thema gegeben, wird von „**öffentlicher Meinung**“ gesprochen.

Die Intention von Kommunikateuren besteht darin, über öffentliche Meinung die **Bevölkerungsmeinung** zu beeinflussen (Neidhardt 1994). Decken sich öffentliche Meinung und Bevölkerungsmeinung, „so entsteht in demokratischen Systemen ein relativ starker Druck auf die politischen Entscheidungsträger“ (ebd., S. 8) und weitere politische Akteure. Häufig decken sich öffentliche Meinung und Bevölkerungsmeinung jedoch nicht: Einzelne Medienberichterstattungen üben nur einen geringen direkten Einfluß auf individuelle Meinungsbildungen aus, da sich das Publikum auf vielfältige Weise orientiert, und die hauptsächliche

[42] Die Abgrenzung von Interessenverbänden gegenüber Parteien und sozialen Bewegungen einerseits, „unpolitischen“ Vereinigungen, wie Sportvereinen andererseits, aber auch gegenüber den Kirchen ist nicht eindeutig. Dennoch sollen die genannten Organisationen hier ausgeklammert bleiben. Vgl. von Alemann 1987, Weber 1981.

[43] Gerhards (1994) versteht Öffentlichkeit aus systemtheoretischer Perspektive als eigenes gesellschaftliches Funktionssystem, dessen zentrale Funktion in der Ermöglichung gesellschaftlicher Selbstbeobachtung besteht und das durch die Differenz von Aufmerksamkeit/Nicht-Aufmerksamkeit codiert ist.

[44] Brand et al. 1997, Neidhardt 1994, Rucht 1994b.

Einflußquelle für die Meinungsbildung die Gesprächsaktivität im sozialen Umfeld, mit Bekannten und Freunden, darstellt[45].

Die **Bedeutung der Medien** liegt daher weniger in der Meinungsbildung der Bevölkerung, als vielmehr in der Erzeugung öffentlicher Meinungen, die sich auf die Agenda-Gestaltung im politischen System auswirken (von Beyme 1994, Neidhardt 1994). Die „Medienberichterstattung hat zwar Einfluß auf die Wahrnehmung eines Themas (durch die Bevölkerung, Anm. S.H.), nicht aber oder nur kaum darauf, wie das Thema bewertet wird“ (Schenk & Rössler 1994, S. 290) - so zumindest das Ergebnis einiger empirischer Untersuchungen Da aber die Wahrnehmung eines Themas die Voraussetzung für dessen Bewertung bzw. verschiedener Auffassungen hierzu bildet, ist es für politische Akteure von hoher Bedeutung, ob über ein Thema berichtet wird oder nicht. Hierbei kann es für Akteure durchaus auch vorteilhaft sein, wenn über ein Thema nicht berichtet wird.

Die **Bedeutung der Bevölkerungsmeinung** hängt von der Relevanz des jeweiligen Themas für Wahlentscheidungen ab, „das Publikum ist mächtig, weil es Wählerstimmen verteilt“ (Brand et al. 1997, S. 36). In Hinblick auf Protestakteure und Interessensvertreter verfügt die Bevölkerung aus zwei Gründen über Einfluß: Erstens kann sie diese Akteure z.B. moralisch und finanziell unterstützen, zweitens können diese ihrerseits gegenüber politischen Entscheidungsträgern auf ihre Anhängerschaft unter der Bevölkerung verweisen - oder auch nicht. Daneben verfügt die Bevölkerung aufgrund ihrer Kaufkraft über (potentielle) wirtschaftliche Macht (vgl. Gerhards 1994).

Die **Handlungsfähigkeit der Bevölkerung** ist aber begrenzt, sie ist kaum organisierbar und erüllt nicht die Voraussetzungen eines kollektiven Akteurs (Neidhardt 1994). Daher nimmt ihr politischer Einfluß mit der Entfernung von Wahlen ab (Pilz & Ortwein 1995). Unter bestimmten Bedingungen können sich Teile des Bevölkerung jedoch mobilisieren und **soziale Bewegungen** bilden (vgl. Neidhardt 1994, Rucht 1994b). „Soziale Bewegungen sind mobilisierte Netzwerke von Gruppen, die über die Inszenierung öffentlich wahrnehmbarer Proteste aktiv werden ... Ihre Proteste dienen als Geräuschverstärker für die Themen und Beiträge, für die sie öffentliche Aufmerksamkeit und Zustimmung anstreben“ (Neidhardt 1994, S. 32), um die Bevölkerungsmeinung zu beeinflussen und Politiker zu einem bestimmten Handeln zu bewegen (Rucht 1994b).

Obwohl zwischen öffentlicher Meinung und Bevölkerungsmeinung nur eine mittelbare Beziehung besteht und „Umweltthemen“, insbesondere auch Naturschutzfragen, für Wahlentscheidungen nur eine geringe Rolle spielen (⇒ 5.6.1), stellt **Öffentlichkeit einen der wesentlichen Machtfaktoren von Umwelt- und Naturschutz** dar[46]. So war bei einer Untersuchung mehrerer nationaler Umweltpolitiken in 12 von 24 „Erfolgsfällen“ direkter öffentlicher Druck im Spiel (Jänicke 1996). Reich (1984, zit. bei Kern & Bratzel 1996, S. 35) zieht aus einem Vergleich der Umweltpolitiken Japans und Italiens den Schluß, „that some legislative and institutional changes can be achieved, despite unequal access to and control over political resources, through the mobilization of victims and their advocates. In other words, social conflict can play a significant role in producing social change“. Dies trifft auch auf die Bundesrepublik zu (Brand et al. 1986, Rucht 1994a); der Handlungsspielraum kommunaler Umweltpolitik hat sich durch politischen Druck engagierter Bürger deutlich er-

[45] Brand et al. 1997, Kriesi 1994, Neidhardt 1994, Schenk & Rössler 1994.

[46] Hierauf wird im Zusammenhang mit der Mobilisierung von Öffentlichkeit und Bevölkerung als mögliche Strategie zur Verwirklichung von Naturschutzzielen unter 5.6.1 noch ausführlicher eingegangen.

höht (Hucke 1994). Die Medienpolitik bildete einen Schwerpunkt der Arbeit von Umweltminister Töpfer, „der die Einschätzung zugrundelag, daß er seine eigene Macht vor allem aus dem Rückhalt in der öffentlichen Meinung bezog“ (Brand et al. 1997, S. 234). Möglicherweise beruht die Berücksichtigung öffentlicher Meinungen oder der Meinung einzelner Bevölkerungsgruppen durch Politiker aber häufig mehr auf unterstellten, denn auf tatsächlichen Auswirkungen dieser Meinungen auf Wahlentscheidungen (vgl. von Beyme 1994).

5.3.3.9 Beziehungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren

Mit der thematischen Spezialisierung in politischen Gremien, Verwaltungen und Parteien geht meist eine Bindung an das jeweilige Interesse und deren gesellschaftliche Vertreter einher. Diese Bindung ist um so enger, je technischer und sektoraler die Aufgaben eines Verwaltungszweigs sind (Weber 1981). Die Vertreter gleicher oder ähnlicher Interessen im politisch-administrativen System sowie im gesellschaftlichen Bereich, seien es nun Interessenverbände oder einzelne Unternehmen, gehen auf allen politischen Ebenen Bündnisse miteinander ein, die gegen konkurrierende Interessenblöcke antreten (Latzke 1990). Diese Verflechtungen staatlicher und gesellschaftlicher Akteure, insbesondere von Behörden und Interessenverbänden oder großen Wirtschaftsunternehmen, die als **bürokratisch-industrielle Komplexe** (Jänicke 1986) bezeichnet werden, nehmen meist in korporatistischen Aushandelungsprozessen Einfluß im Sinne ihrer Interessen - und damit außerhalb formaler Entscheidungsprozesse und unter Umgehung parlamentarischer Institutionen (Mayntz 1978).

Die Vetomacht und der Wissensvorsprung gesellschaftlicher Akteure sowie unzureichende bürokratische Kontrollmöglichkeiten können dazu führen, daß sich Behörden mit gesellschaftlichen Akteuren identifizieren und „gesetzliche Normen nur noch soweit oder in solcher Art an[wenden], wie es dem Interesse und der Bereitschaft der Normadressaten entspricht (**agency capture**)“ (Mayntz 1978, S. 237; Hervorhebung S.H.). Empirisch ist in einigen Verwaltungszweigen festzustellen, daß Interessen gesellschaftlicher Akteure von der Administration nicht „verwaltet“, sondern „betreut“ werden (Weber 1981). Zudem stehen Spitzenbeamte durch Ämter in Unternehmen, Verbänden, Parteien und sonstigen Organisationen stark mit anderen gesellschaftlichen Sektoren in Kontakt (Mayntz 1978). Gesellschaftliche Wertschätzungen und Machtverhältnisse spiegeln sich aufgrund dessen im Handeln des politisch-administrativen Systems wider; dort anzutreffende Machtungleichgewichte werden durch gesellschaftliche Kräfte mit bedingt oder verstärkt[47]. Nach Jänicke (1986, S. 29) reicht der Einfluß organisierter Interessen so weit, daß sie „in weitem Maße die technokratischen Strategien des Staates formulieren. Daß Staatsziele so weitgehend als Produktionsziele definiert werden, wird dadurch verständlich". Hierin liege einer der wesentlichen Gründe der „Unfähigkeit, Entscheidungen zu fällen, deren Notwendigkeit weithin unbestritten ist“ (ebd., S. 11). Allerdings kann sich nach Mayntz (1978) eine Verwaltung, die ausschließlich als „Agent“ einer bestimmten Klientel arbeitet, in einer pluralistischen Gesellschaft kaum entwickeln. Entgegen wirken dem das Rollenverständnis vieler Beamter als Vertreter von Gemeinwohlinteressen, die Eigeninteressen der Verwaltung sowie die politische Relevanz von Entscheidungen (Weber 1981).

Beispielhaft für enge Verflechtungen zwischen Exekutive und gesellschaftlichen Akteuren sind Verbindungen zwischen Wirtschaftsministerien, Unternehmen und Wirtschaftsverbänden, zwischen Verkehrsministerium, Automobilclubs, Autoindustrie und Straßenbauwirt-

[47] Hartkopf & Bohne 1983, Hucke et al. 1980, Tampe-Oloff 1985.

schaft oder zwischen Landwirtschaftsministerien und Bauernverband (Görlitz et al. 1994). Auf kommunaler Ebene ist anzunehmen, daß entsprechende Verflechtungen „zwischen den entscheidenden politischen und wirtschaftlichen Akteuren aufgrund persönlicher Beziehungen besonders eng ... sind“ (Feser & Flieger 1996, S. 14). Hier werden Entscheidungen häufig in korporatistischen Formen zwischen Verwaltung, Bürgermeister, Fraktionssspitzen und ausgewählten gesellschaftlichen Akteuren, wie Unternehmern, Verbandsvertretern, Vereinsvorsitzenden oder sonstigen lokalen Meinungsführern getroffen. Der Kontakt zu diesen „Vorentscheidern“ ist von wesentlicher Bedeutung für die Umsetzbarkeit kommunaler Landschaftspläne und sonstiger Naturschutzvorhaben (Marschall 1992, Wehner 1996).

Die vorliegende Literatur über die bestehende **Verzahnung und Zusammenarbeit staatlicher und gesellschaftlicher Akteure des Naturschutzes** zeigt kein einheitliches Bild. Nach Wolf (1997, S. 30) ist eine „der identitätsstiftenden Ideen, die den Naturschutz seit Beginn bis heute kennzeichnet, ... das Naturschutzengagement als privat-amtliche Liaison“. So bestehe zwischen dem BUND und den Naturschutzbehörden auf allen politischen Ebenen ein enges Verhältnis. Anderen Autoren zufolge[48] sind diese Beziehungen hingegen meist von geringen personellen Überschneidungen, fehlendem Informationstransfer und gegenseitigen Vorbehalten geprägt. Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern, wie der Wirtschafts- und Landwirtschaftspolitik, hätten Verbände und Umweltbewegung bisher keine wirksame Lobby der Naturschutzbehörden bilden können (⇒ 5.6.4). Ungeachtet der hier nicht zu klärenden Frage nach dem Ist-Zustand dieser Beziehungen, die je nach Einzelfall unterschiedlich zu beantworten sein wird, dürfte, faßt man die Befunde zusammen, insgesamt davon auszugehen sein, daß die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren des Naturschutzes verbesserungsbedürftig ist (⇒ 5.6.4).

Gut organisierte Interessen sind häufig in der Lage, „problemadäquate Veränderungsbestrebungen (hinsichtlich der Erfordernisse von Umwelt- und Naturschutz , Anm. S.H.) zu unterlaufen oder nachhaltig zu hemmen“ (von Prittwitz 1990, S. 150). „Die Ergebnisse einer Untersuchung des Einflusses der Industrie- und Handelskammern (DIHT) auf politische Entscheidungsprozesse heben im Fall des BImSchG heraus, daß es dem DIHT gelang, unternehmerische Gewinninteressen und Dispositionsrechte erfolgreich zu verteidigen“ (Görlitz et al. 1994, S. 45). Umweltpolitischen Grenzwerten ist aufgrund solcher Einflüsse im allgemeinen kaum mehr anzusehen, inwieweit sie „Ausdruck wissenschaftlich-technischen Sachverstandes, ökonomischer Rentabilitätsüberlegungen oder umweltpolitischer Wertungen war(en)“ (ebd.). Im Naturschutz zeigte sich der Einfluß organisierter Interessen unter anderem bei der Aufnahme der Landwirtschaftsklauseln in das BNatSchG infolge des Druckes des Bauernverbandes. Ähnliche Erfahrungen liegen im Zusammenhang mit Eingriffsregelung (Böhme et al. 1986), Landschaftsplanung (Kaule et al. 1994, Luz 1994) und Schutzgebieten (Brahms et al. 1986) vor.

Der Einfluß von Interessenverbänden auf staatliche Akteure ist jedoch weder beliebig groß, noch einseitig. Aus mehreren Gründen besteht auch ein **Einfluß staatlicher Akteure auf organisierte Interessen**. Zunächst haben organisierte Interessen , wie die Verwaltung auch, nur solange relativ hohen Einfluß, als Regelungsgegenstände für Politiker aus machtpolitischer Perspektive von untergeordneter Bedeutung sind (Scharpf 1993b, Weber 1981). Auch können staatliche Akteure ihre Interaktionspartner teilweise nach eigenen Kriterien auswählen (Pilz & Ortwein 1995, Weber 1981) und die Organisation von Interessen selbst fördern (Schmid 1993). Eine weitere Einflußmöglichkeit besteht durch das Zeigen der

[48] Erz 1989, Hartkopf & Bohne 1983, Mitlacher et al. 1996, Möller 1993, Rösner 1995, SRU 1996.

„Rute im Fenster“ (Mayntz 1992, S. 27), d.h. in der glaubwürdigen Ankündigung von Interventionen und gesetzlichen Maßnahmen, wenn ein Problem nicht durch geeignete freiwillige Maßnahmen von Verbänden und Unternehmen selbst gelöst wird. Da durch staatliche Interventionen ein Planungsrisiko entstehen würde, wird hier häufig mit Innovationsbemühungen reagiert (Jänicke 1994, Ronge 1992). Schließlich wird der Einfluß von Interessenvertretern durch strikte gesetzliche Vorgaben, die keine Ermessensspielräume belassen (Mayntz 1983b), sowie durch die Einigkeit der beteiligten Behörden gemindert (vgl. Hartkopf & Bohne 1983). Die jeweils zuständigen Ämter können vorgesetzte Behörden um förmliche Weisungen bitten, mit denen sie ihre Entscheidungen nach außen hin stützen und legitimieren können („bestellte Befehle“, Mayntz 1983b). In ähnlicher Weise kann sich die Umweltpolitik durch Unterstützung und Herbeiführung von Beschlüssen auf internationaler Ebene Legitimation und Durchsetzungskraft gegenüber Widerständen im eigenen Land verschaffen (Weidner 1989). Allerdings können diese Beschlüsse ihrerseits nur zustande kommen, wenn der Widerstand dagegen im eigenen Land nicht zu groß ist.

5.3.4 Systembedingte Hemmnisse wirksamer Naturschutzpolitik

Die Verwirklichung von Naturschutzzielen wird in hohem Maße von den Fähigkeiten des politischen Systems und seiner Akteure zu querschnittsorientierter Problembearbeitung, zu Prävention und zu Innovation bestimmt. **Querschnittsorientierte Politik** ist aufgrund der Wechselwirkungen zwischen den Nutzungsansprüchen an Natur und Landschaft sowie den Zielen des Naturschutzes erforderlich. Sie bedingt die Zusammenarbeit unterschiedlicher Politikbereiche Die Notwendigkeit zur **Prävention** ergibt sich aus der Möglichkeit unerwünschter irreversibler Veränderungen des Naturhaushaltes durch menschliche Handlungsweisen. **Innovationen** sind nötig, da Naturschutzbelange Änderungen umweltschädigender Verhaltensweisen erfordern, die politisch vorbereitet und abgesichert werden müssen. Schließlich bedürfen die notwendigen Änderungen entweder des gesellschaftlichen und politischen **Konsenses** oder sie müssen über die Nutzung von **Machtpotentialen** durchsetzbar sein.

Diesen Anforderungen sind die strukturellen und prozessualen Merkmale des politischen Systems gegenüberzustellen. Diese Merkmale bilden einen Filter für Art und Qualität der Problembearbeitung und -lösung, da sie problemadäquate Lösungen nur in dem Maße erlauben, in dem sie querschnittsorientierte, präventive und innovative Vorgehensweisen ermöglichen (Böhret et al. 1979). Daher müssen Probleme in das politische Funktionssystem integriert oder umgekehrt das Funktionssystem der Problemstruktur angepaßt werden können (von Prittwitz 1990). Dies aber ist im Umwelt- und Naturschutz nur eingeschränkt möglich. Die Notwendigkeit zu Komplexitätsreduktion und Themenselektion, die fachlich-sektorale Fragmentierung politischer Strukturen und Prozesse, die Politikverflechtung und dadurch bedingte starke Vetopositionen einzelner Akteure sowie das vornehmlich konservativ-inkrementale Vorgehen des politisch-administrativen Systems erschweren eine querschnittsorientierte, präventive und innovative Bearbeitung von Umwelt- und Naturschutzproblemen. Scharpf (1978, zit. bei Baumheier 1993, S. 8, Hervorhebung S.H.) spricht von einer „**Inkongruenz zwischen Entscheidungsstruktur und Problemstruktur**“.

5.3.4.1 Komplexitätsreduktion und Themenselektion

Problemaufnahme- und Problemlösungskapazitäten des politischen Systems und seiner Akteure sind begrenzt. „Deswegen kann nicht jede Forderung aufgegriffen und jedes Problem gelöst werden. Zu den Aufgaben der Politik gehört zuallererst die Auswahl jener Gegenstände, die bearbeitet werden sollen“ (Mauritz 1995, S. 204). Wie Individuen sind auch soziale Systeme zur Reduktion von Umweltkomplexität und damit zur Selektion der zu bearbeitenden Probleme gezwungen. Alle potentiellen Politikinhalte stehen daher in einem Konkurrenzverhältnis[49]. Da Themen im politischen Funktionssystem vornehmlich durch die „Brille“ des Steuerungsmediums Macht selektiert werden, werden in erster Linie Probleme bearbeitet, die für Erlangung oder Sicherung von Macht von Bedeutung sind. Aufgrund ihrer meist geringen Machtrelevanz (⇒ 5.4.1, 5.5.2) stehen Naturschutzbelange auf der politischen Agenda in der Regel an hinterer Stelle.

5.3.4.2 Sektorale Fragmentierung von Politikfeldern

Aufgrund notwendiger Arbeitsteilungen erfolgt die politische Bearbeitung von Problemen in fachlich ausgerichteten Ressorts und Gremien, wodurch Problemzusammenhänge in sektorale Einzelprobleme, z.B. der Verkehrs-, der Wirtschafts- und der Umweltpolitik, fragmentiert werden (Görlitz et al. 1994). Institutionelle Eigeninteressen von Ämtern und Gremien (⇒ 5.4.1), die stark auf Teilbereiche konzentrierte Politikberatung[50] und die Spezialisierung von Mandatsträgern (Gisevius 1994) unterstützen diese Fragmentierung. Diese prägt wiederum die Wahrnehmungsstrukturen der politischen Akteure (Küppers et al. 1978), erzeugt selektive Aufmerksamkeiten (Mayntz 1978) und führt schließlich dazu, daß die Zusammenschau verschiedener Politikinhalte unterbleibt. In der Verwaltung bilden berufs- und sozialisationsbedingte Sichtweisen von Beamten ein gewichtiges Hemmnis für „den Blick über den Tellerrand hinaus“: Daher führt die Vorherrschaft von Juristen in leitenden Positionen und von Spezialisten in den untergeordneten Referaten der Umweltverwaltung dazu, daß bei der Reformulierung von Aufgaben diese wieder auf die jeweiligen Berufsgruppen zugeschnitten werden (Müller 1986). Bestehende Wahrnehmungsselektivitäten pflanzen sich auf diese Weise fort.

Aufgrund dessen werden zwar Teilbereichsrationalitäten gesteigert, nicht aber jene des Gesamtsystems: „Die hochgezüchteten Technologien, Fertigkeiten, Spezialisierungen und Wissensbestände der Teilsysteme summieren sich zu einer beispiellosen kollektiven Ignoranz; die ungesteuerten Rationalitäten der Teile zementieren die Irrationalität des Ganzen" (Willke 1991, S. 168, vgl. Mayntz 1978). Die angestrebte klare Kompetenzabgrenzung zwischen Teilpolitiken ist in Anbetracht der zwischen ihnen bestehenden Zusammenhänge daher häufig weder durchzuhalten noch fachlich angemessen (Hesse & Ellwein 1992), Spezialisierung droht zum Ersatz für gestaltende, innovative und problemangemessene Politik zu werden (Gisevius 1994).

„Damit wird eine koordinierte Aktion, die den Gesetzen ökologischer Regelkreise angepaßt wäre, bereits durch die Struktur der bestehenden Staatsadministration tendenziell verhindert; die Fragmentierung der Staatsverwaltung in ihre traditionellen Domänen führt dazu, daß ökologische Regelkreise ‘zerhackt’“ (Knoepfel & Weidner 1983, S. 39) und Zusammenhänge

[49] Baumheier 1993, Feser & Flieger 1996, von Prittwitz 1990.
[50] Drennig 1982, Görlitz et al. 1994, Küppers et al. 1978.

zwischen Umweltschäden und gesellschaftlichen Prozessen verschleiert werden (Gessenharter 1989, Müller 1986). Eine querschnittsorientierte Umwelt- und Naturschutzpolitik wird hierdurch erheblich erschwert (Görlitz et al. 1994, von Haaren 1993). So erwiesen sich Aufgabenfragmentierung und Egoismen der beteiligten Ressorts (⇒ 5.4.1) als entscheidende Hindernisse für eine ökosystemar ausgerichtete, querschnittsorientierte Gestaltung des Umweltprogramms der Bundesregierung von 1970 (Küppers et al. 1978).

Aus systemtheoretischer Sicht kommt hinzu, daß soziale Systeme blind für übergeordnete Ziele und Ziele anderer Systeme sind (Luhmann 1986) und daß ein autopoietisches System durch seine Umwelt zwar „gehalten und gestört, nicht aber zur Anpassung gezwungen und nicht nur bei bestmöglicher Anpassung zur Reproduktion zugelassen“ wird (ebd., S. 36). Daraus ergibt sich (sofern man soziale Systeme als autopoietische Systeme ansieht), „daß die ökologische Situierung des Gesellschaftssystems nicht notwendigerweise auf Anpassung angewiesen ist und schließlich sogar auf Selbstgefährdung hinauslaufen kann“ (ebd.). Soziale Systeme sind also nicht gehalten, zukünftige Gefahren zu antizipieren und diesen präventiv zu begegnen. Damit kann die Autopoiesis gesellschaftlicher Teilsysteme das Gesamtsystem Gesellschaft gefährden. Gerade deshalb darf das Autopoiese-Konzept nicht normativen Charakter annehmen und als kritiklose Hinnahme der Ergebnisse der damit verbundenen gesellschaftlichen Prozesse verstanden werden.

5.3.4.3 Politikverflechtung und Vetopositionen

Der politische Prozeß ist von vertikalen, horizontalen und inhaltlichen Verflechtungen geprägt. **Vertikale Politikverflechtung** ergibt sich aus der Verteilung von Entscheidungs- und Handlungskompetenzen zwischen den politischen Ebenen und den daraus resultierenden Zuständigkeitsüberschneidungen (vgl. Grande 1993, Scharpf 1993b). **Horizontale Politikverflechtung** bezeichnet die Beziehungen staatlicher und gesellschaftlicher Akteure mit gleichen oder ähnlichen Interessen (vgl. Heinze & Voelzkow 1993, Kösters 1993). **Inhaltliche Politikverflechtung** bringt zum Ausdruck, daß viele Entscheidungen in einem Politikbereich Auswirkungen auf andere Politikbereiche haben.

Politikverflechtungen führen zu einem „Staat ohne Spitze“ (Grande 1993, S. 64): Entscheidungen eines Akteurs sind von der Zustimmung einer Vielzahl anderer Akteure abhängig und diese Zustimmung muß häufig einstimmig oder fast einstimmig erteilt werden. Infolge des hierdurch entstehenden hohen **Konsensbedarfs** (Mayntz 1978) und der Existenz von **Vetopositionen** werden Entscheidungsverfahren schwerfällig und leicht blockierbar. So können viele politische Veränderungen verhindert, aber nur wenige erreicht werden. Lösungen und Kompromisse werden fast nur noch auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner gefunden, weitreichende Reformen werden erschwert, der **Status quo** politischer Macht- und Einflußverhältnisse und Verfahrensweisen wird begünstigt[51]. Damit wird „die Problemverarbeitung des politischen Systems inkonsistent oder doch geschwächt“ (Hesse & Ellwein 1992, S. 190).

Innerhalb des politisch-administrativen Systems führt Politikverflechtung dazu, daß die Beziehungen zwischen verschiedenen Ressorts häufig durch **negative Koordination** bestimmt sind[52]. Negative Koordination „impliziert die Beschränkung aller neuen Initiativen auf

[51] Hesse & Ellwein 1992, Leonhard 1986, Müller 1986, Pilz & Ortwein 1995, Schmid 1993, Weber 1981.

[52] Böhret et al. 1979, Hucke et al. 1980, Mayntz 1978, Pilz & Ortwein 1995, Scharpf 1991.

Optionen, die mit den gegebenen und aktuell nicht zur Disposition stehenden Positionen aller anderen Ressorts verträglich sind“ (Scharpf 1991, S. 627). Verwaltungseinheiten weisen Einflußversuche anderer Ämter zurück, wenn hierdurch zu stark in ihre Kompetenzen und Interessen eingegriffen wird, im Gegenzug enthalten sie sich solcher Versuche aber auch selbst. Nichteinmischung und Konfliktvermeidung werden so zu bestimmenden Prämissen der Behörden im Umgang miteinander[53].

Gemeinsam mit der sektoralen Verwaltungsgliederung führt die Negativkoordination zur **zentralen Stellung der jeweils zuständigen Fachinstanz** in Entscheidungsprozessen (Hucke et al. 1980). Die Fachinstanz bearbeitet ein Problem bis zur Entscheidungsreife, die dabei erzielte Lösung wird von den zu beteiligenden Ämtern lediglich auf störende Auswirkungen auf ihren eigenen Bereich untersucht, nicht auf prinzipielle Verbesserungsmöglichkeiten und Alternativen. Daher sinkt die fachliche Rationalität politischer Programme und Entscheidungen (ebd.). Auch sind diese nur in geringem Maße auf Innovation und Veränderung gerichtet, da dies meist ein hohes Konfliktniveau mit sich bringt, „das nur durch aktives *Engagement der Ressortleitung* reguliert werden kann“ (Böhret et al. 1979, S. 294).

Über die **Auswirkungen von Politikverflechtungen auf Naturschutzbelange** liegen bislang keine Studien vor. Jedoch lassen sich aus den allgemeinen Befunden zur Politikverflechtung, zum Stellenwert von Naturschutzbelangen im politischen Prozeß sowie zu bisherigen Erfolgen und Defiziten von Naturschutzvorhaben Hypothesen hierzu formulieren. Dabei sind mehrere Fakten zu berücksichtigen: Erstens ist die Verteilung von Macht innerhalb des politischen Systems weitgehend zuungunsten des Naturschutzes ausgeprägt. Zweitens verfügen Naturschutzbehörden innerhalb des politisch-administrativen Systems nur über geringes hierarchisches Gewicht, da sie relativ junge Behörden sind, die sich ihren Stellenwert erst erkämpfen müssen und von politischen Entscheidungsträgern kaum Unterstützung erfahren. Drittens ist eine strategische Zusammenarbeit zwischen Naturschutzbehörden, Verbänden und Bürgerinitiativen bisher vielfach nicht gegeben (⇒ 5.4.1, 5.4.2.1, 5.6.4).

Zwar verfügen die Akteure des Naturschutzes selbst über eine gewisse Vetomacht die es ihnen erlaubt, umweltschädigende Vorhaben anderer Akteure zu verzögern, zu modifizieren oder gar zu verhindern, beispielsweise durch Mobilisierung der Öffentlichkeit, behördliche Auflagen oder Gerichtsverfahren. Aufgrund der gegebenen Macht- und Einflußverhältnisse ist dies jedoch nur innerhalb relativ enger Grenzen möglich und führt nur in Einzelfällen zum angestrebten Ziel; die mangelnde materielle Wirksamkeit der Eingriffsregelung ist ein Beleg hierfür[54]. Umgekehrt sind Initiativvorhaben des Naturschutzes, die auf eine Veränderung des Status quo abzielen und auf die Kooperation anderer Akteure angewiesen sind, kaum durchsetzbar, wenn sie sich mit deren Interessen nicht vereinbaren lassen: Weder können Eigeninitiative und Engagement der Betroffenen geweckt werden, noch kann (oder soll) ihr Widerstand mit den Machtmitteln des Naturschutzes überwunden werden (Mayntz 1987).

Innerhalb des politisch-administrativen Systems stellt sich dies folgendermaßen dar: Naturschutzbehörden verfügen bei Reaktivvorhaben über eine Vetomacht gegenüber anderen Akteuren und Behörden und können auf deren Vorhaben Einfluß nehmen. Dieser Einfluß bleibt jedoch auf Fragen beschränkt, die die Interessen der Fachinstanz und ein möglichst konfliktfreies Verhältnis zwischen den Ämtern nicht infrage stellen. Darüber

[53] Böhret et al. 1979, Hucke et al. 1980, Müller 1986.

[54] Böhme et al. 1986, Burmeister 1988, Hempen et al. 1992, Jessel 1997, Peters & Ranneberg 1993, SRU 1987, vgl. auch 2.1.3.

hinausgehende Einflußversuche würden andere Behörden als Behinderung und Verletzung des stillschweigend vereinbarten „Codex“ gegenseitiger Nichteinmischung verstehen. Initiativvorhaben ihrerseits sind nur dann relativ problemlos zu verwirklichen, wenn sie Interessen anderer Ressorts nicht berühren. Je umfassender aber der Anspruch von Naturschutzvorhaben ist, um so weniger ist dies der Fall; sowohl bei Fach- als auch bei Querschnittsaufgaben wird zwangsläufig in den Kompetenzbereich anderer Fachbehörden eingegriffen. Deren Vetomacht erschwert nun ihrerseits die Verwirklichung von Vorhaben, wenn sich diese nicht in bestehende Strukturen einbinden lassen und mit Nachteilen für das jeweilige Ressort verbunden sind (⇒ 5.4.1).

Gemeinsam mit der sektoralen Fragmentierung der Politikfelder führt insbesondere die vertikale Politikverflechtung dazu, daß der **Gesamtzusammenhang von Naturschutzproblemen** auf keiner Ebene mehr angegangen werden kann. Sowohl dadurch, daß Naturschutzbelange bereits in frühen, präjudizierenden Entscheidungsphasen zwar formal berücksichtigt, häufig aber nicht ausreichend in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, als auch durch verbleibende Handlungsspielräumen in späteren Phasen (⇒ 5.6.5), die zu Lasten des Naturschutzes genutzt werden können, „wird der Naturschutz geradezu in die Rolle des Verhinderers gedrängt, da er keine Prioritätensetzungen vornehmen kann und sein aus dem Gesamtzusammenhang gerissenes Eintreten für Einzelobjekte für Dritte häufig nicht nachvollziehbar ist. Eine differenzierte, abgestufte und steuernde Reaktion des Naturschutzes wird erheblich erschwert“ (von Haaren 1993, S. 174).

5.3.4.4 Inkrementalismus und Konservativität

Das Handeln der Akteure des politisch-administrativen Systems kann in seiner Summe als inkremental bezeichnet werden[55]. Mit dem Begriff **Inkrementalismus** bezeichnet Lindblom (1975, zit. bei Böhret et al. 1979) eine politische Strategie des „Sich-Durchwurstelns“. Diese Strategie orientiert sich am Status quo, strebt schrittweise Problemlösungen und kleine Veränderungen an, lehnt eine Lösung von Problemen innerhalb umfassender Zielsetzungen und Modelle ab und paßt daher die Ziele den vorhandenen Mitteln an. Inkrementale Problemlösungsprozesse laufen durch gegenseitige Anpassung einer Vielzahl von Entscheidungsträgern weitgehend unkoordiniert ab, wobei kein Akteur andere dominieren kann. Nach Auffassung Lindbloms beschreibt dieses Modell nicht nur die Realität des politisch-administrativen Handelns, sondern ist gleichzeitig das angemessene Verfahren in demokratischen Systemen: erstens stelle es die Grenzen menschlicher Entscheidungs- und Prognosefähigkeit in Rechnung, zweitens seien kleine Schritte der sicherste Weg, um Entscheidungen reversibel und Risiken gering zu halten, drittens stießen inkremental getroffene Entscheidungen auf weitgehende Akzeptanz.

Als **deskriptives Konzept** ist das Inkrementalismusmodell weitgehend akzeptiert. Nach Einschätzung verschiedener Autoren[56] sind im Handeln der Verwaltung innovative, gestaltende, problemorientierte und langfristig angelegte Programmentwicklungen kaum festzustellen. Vielmehr werden Entscheidungen dominiert von Routineabläufen, von verfügbaren Arbeitskapazitäten, von der (unterstellten) Praktikabilität und politischen Durchsetzbarkeit von Programmen sowie von technischen, finanziellen und rechtlichen „Notwendigkeiten“, die als Sachzwänge geltend gemacht werden. Leicht durchsetzbar sind demzufolge Ziele, über die

[55] Die Ausführungen zum Inkrementalismus beruhen, soweit nicht anders vermerkt, auf Böhret et al. 1979.

[56] Hucke et al. 1980, Knoepfel & Weidner 1983, Kösters 1993, Mayntz 1978, von Prittwitz 1990.

Konsens besteht, die mit geringem Aufwand zu verwirklichen sind oder die eine längst bestehende Praxis festschreiben (Knoepfel & Weidner 1983). Ziele, die sich nicht ohne weiteres in bestehende Abläufe eingliedern lassen und nur mit erheblichem Aufwand implementierbar sind, sind hingegen schwieriger oder überhaupt nicht durchzusetzen (ebd.). Diese, zunächst bürokratischen Entscheidungs- und Verhaltensweisen bestimmen aufgrund des Einflusses der Verwaltung auch die politischen Prozesse und somit die Handlungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems insgesamt (vgl. von Prittwitz 1990). Nach Hesse & Ellwein (1992, S. 263) kann man „für weite Teile des deutschen Regierungshandelns ... davon ausgehen, daß sie eher auf Bestandspflege als auf Zukunftsorientierung ausgerichtet sind". Eine Ausnahme stellen die umweltpolitischen Initiativen zu Anfang der 1970er Jahr dar. Diese waren möglich, weil Umweltpolitik noch auf wenig Widerstand stieß und neue Profilierungsmöglichkeiten für die Politiker bot, was deren Eigeninteressen entgegenkam (⇒ 5.4.1). Dies änderte sich bereits ab Mitte der 1970er Jahre (Müller 1986), so daß, wie die weitere Entwicklung zeigt, eine umfassende und präventive Umwelt- und Naturschutzpolitik bis heute nicht verwirklicht werden konnte (SRU 1987, 1994, 1996).

Das inkrementale Vorgehen des politisch-administrativen Systems wird durch die Beziehung zwischen Verwaltung und politischer Leitung bzw. politischen Gremien gestützt. Da die Verwaltung bei Entscheidungen deren politische Durchsetzbarkeit bereits antizipiert, bleibt sie bei der inhaltlichen Ausgestaltung eines Programms „auf der sicheren Seite". Sie macht Abstriche an innovativen Ansätzen bereits vorauseilend und nicht erst, wenn sich dies tatsächlich als notwendig erweist. Potentielle Spielräume werden hierdurch nicht genutzt[57]. Dies gilt um so mehr, als sich die Bürokratie gegenüber innovativen Ansätzen häufig vorsichtiger verhält als Politiker (von Prittwitz 1990). So schätzten in der Untersuchung von Böttcher & Hürter (1995) Verwaltungsangehörige die Möglichkeiten zur Umsetzung von Landschaftsplänen deutlich pessimistischer ein als Kommunalpolitiker. Innovative Programmentwürfe gehen daher in der Regel auf Initiativen der politischen Leitung zurück. Da diese aber meist nicht über das nötige Fachwissen verfügt, geschieht dies nur in Einzelfällen (Hucke et al. 1980). Naturschutzvorhaben, die sich nicht oder nur eingeschränkt im Rahmen bürokratischer Maßstäbe verwirklichen lassen, sollten daher vornehmlich an Politiker herangetragen werden, wobei das erforderliche Wissen mit vermittelt werden muß. Aufgrund des Verweigerungspotentials der Verwaltung muß diese jedoch in strategische Überlegungen einbezogen bleiben.

Als **normatives Konzept** ist der Inkrementalismus aus „Naturschutzsicht" insofern zu begrüßen, als er die begrenzte Prognosekapazität menschlichen Handelns in Rechnung stellt und dadurch die Gefahr irreversibler Entscheidungen minimiert (vgl. Fietkau 1984, von Weizsäcker 1992). Allerdings ergeben sich Umweltrisiken in erster Linie nicht aus Irreversibilitäten im politischen, sondern im technisch-industriellen und ökonomischen Bereich. Hier wird bei der Abschätzung gesellschaftlicher und ökologischer Folgen neuer Entwicklungen häufig gerade nicht inkremental vorgegangen. Daher treffen die Einwände, die gegen den Inkrementalismus als normatives Konzept vorgebracht werden, auch für den Bereich der Umwelt- und Naturschutzpolitik zu. Diese Einwände beschreiben zugleich die Defizite, zu denen der faktische Inkrementalismus politisch-administrativen Handelns führt und liefern hierdurch eine Erklärung für die unzureichende Verwirklichung umfassender und präventiver Umwelt- und Naturschutzziele. Defizite inkrementalen Vorgehens bestehen

[57] Vgl. hierzu die Ausführungen über soziale Rollen unter 4.2.9.

- in der Vernachlässigung von Alternativen politischen Routinehandelns und der Verhinderung innovativer Lösungen,
- dem Vorherrschen reagierender gegenüber agierenden Verhaltensweisen. Dadurch werden Probleme nicht früh genug erkannt, nicht umfassend angegangen und können sich so zu bedrohlichen Krisen ausweiten
- in der Bearbeitung neuartiger Probleme mit hergebrachten Lösungsmustern, deren Wirksamkeit nicht gewährleistet ist
- darin, daß Problemlösungen verhindert werden, die nicht im Rahmen gegebener Strukturen und Prozesse durchführbar sind.

5.4 AKTEURSSPEZIFISCHE BEDINGUNGEN VON MACHT UND EINFLUSS

5.4.1 Sachinteressen und Eigeninteressen

Kollektive Akteure haben zwei Aufgaben zu bewältigen[58]: Erstens müssen sie nach außen gerichtete, inhaltlich-sachliche, ihrer gesellschaftlichen Funktion entsprechende Aufgaben erfüllen. Zweitens sind, als Voraussetzung hierfür, systeminterne Leistungen zu erbringen. Somit verfolgen Handlungskollektive nicht nur auf die Erfüllung ihrer formalen Aufgaben gerichtete **Sachinteressen**, sondern ebenso auf ihre internen Strukturen, Funktionen und Prozesse gerichtete informale **Eigeninteressen**. Dies sind neben der Systemerhaltung die Erlangung, Sicherung und Ausdehnung des Tätigkeits-, Macht- und Einflußbereiches, die Verteidigung alter und die Erschließung neuer Zuständigkeiten, Ressourcenbeschaffung[59], Personalrekrutierung und -sozialisierung sowie die Bewahrung der eigenen Autonomie, Unabhängigkeit und Entscheidungskompetenz gegenüber anderen Akteuren.

Sach- und Eigeninteressen wirken bei der Reduktion von Umweltkomplexität als **Filter für Wahrnehmung und Bearbeitung** systemexterner Gegebenheiten. Aufgrund dieser Filter bauen kollektive Akteure ebenso wie Individuen **systemspezifische Wirklichkeiten** auf, die sich erheblich voneinander unterscheiden können (Drennig 1982). Diese verursachen Kommunikationsprobleme zwischen kollektiven Akteuren, die durch entsprechende systemspezifische „Sprachen“ verstärkt werden. So hat Dunsire (1978) „die Verwaltung als ein ‘Babel House Model’ zu fassen versucht, in dem in jedem Raum (= Behörde, Amt, Abteilung) mindestens ein anderer Dialekt, wenn nicht eine andere Sprache gesprochen wird“ (Mayntz 1983b, S. 65).

Aufgrund systemspezifischer Wirklichkeiten und Interessenlagen sind erhebliche **Unterschiede in der Beurteilung identischer Sachverhalte** durch verschiedene kollektive Akteure zu erwarten. Das Aussterben von Tier- und Pflanzenarten mag für Vertreter des Naturschutzes Anlaß zu Besorgnis geben, für Wirtschaftsunternehmen, politische Parteien oder „Eingriffsverwaltungen“ gehen hiervon hingegen (zumindest unmittelbar) keine systemrelevanten Wirkungen aus - sie brauchen ihre Wahrnehmungen, Bewertungen und Handlungen hierauf nicht zu orientieren. Umgekehrt kann der Verzicht auf ein Bauvorhaben für Naturschutzziele irrelevant oder wünschenswert sein, für den Projektträger und die beteiligten Unternehmen stellt er eine Bedrohung ihrer Interessen, möglicherweise gar eine existentielle Gefährdung dar. Die Weigerung von Akteuren, Naturschutzbelange zu berücksichtigen, beruht somit auch auf systemspezifischen Auswahl- und Bewertungskriterien, die häufig dieselbe Legitimität beanspruchen können wie Naturschutzinteressen[60].

Systemspezifische Wirklichkeiten und Interessen führen zu einer **Resistenz gegenüber externer Steuerung** (Mayntz 1987)[61]. Die Berücksichtigung von Interessen anderer Akteure,

---

[58] Siehe hierzu von Alemann 1987, Latzke 1990, Mayntz 1978, 1983b, 1987, Müller 1986, von Prittwitz 1990, Stölting 1990, aus systemtheoretischer Sicht Luhmann 1984, 1986, Willke 1991.

[59] Versteht man unter Ressourcenbeschaffung auch die Erzielung von Gewinn, fallen bei Wirtschaftsunternehmen Sach- und Eigeninteressen zusammen. Für ihre Teilgliederungen gilt dies allerdings nicht mehr.

[60] Damit sollen Fälle von Umweltkriminalität, Fahrlässigkeit und Korruption weder gerechtfertigt, noch ihre moralische und juristische Sanktionierbarkeit bestritten werden.

[61] Für Mayntz (1987, S. 103) beruht dies im Gegensatz zu Luhmann und anderern Systemtheoretikern nicht auf der Selbstreferentialität der Systeme, sondern auf den „gewachsenen Machtressourcen und der kollektiven

wie z.B. jener des Naturschutzes, bedeutet die Einführung zusätzlicher Gesichtspunkte durch Übernahme systemfremder Rationalitäten und somit eine Ergänzung und Modifikation eigener Interessen. Dies aber bedarf der systeminternen Begründung und Legitimation (Ronge 1992). Wie im Falle individuellen Verhaltens müssen daher auch im Umgang mit sozialen Systemen die Interessen der Steuerungsadressaten weitgehend gewahrt bleiben. Selbst für regulative Politik durch Ge- und Verbote „ist die Interessenlage und Orientierung der Normadressaten und damit das zu erwartende Maß freiwilliger Normbefolgung bzw. der Neigung zur Umgehung und Verletzung der Normen wichtig“ (Mayntz 1983b, S. 65), da regulative Steuerung „prinzipiell kein Verhalten zu motivieren vermag, bei dem es auf Eigeninitiative, Innovation und positives Engagement ankommt“ (Mayntz 1987, S. 98). Der Einfluß von Umwelt- und Naturschutzforderungen auf politische Entscheidungen hängt somit davon ab, welche **Auswirkungen auf Eigeninteressen und Systemrationalitäten kollektiver politischer Akteure** damit verbunden sind.

Interessen anderer Akteure können für Naturschutzinteressen daher sowohl hinderlich als auch fördernd sein. Entscheidend ist die Frage, ob zwischen den verschiedenen Interessen Gemeinsamkeiten bestehen und ob auf deren Basis **win-win-Lösungen** gefunden werden können, die den Interessen beider Seiten gerecht werden, so daß der Vorteil des einen nicht den Nachteil des anderen bedeutet (vgl. Müller 1986). Solche Lösungen sind kennzeichnend für viele Erfolge der Umweltpolitik der Industrieländer im Bereich des technischen Umweltschutzes (Jänicke 1996, vgl. Rucht 1994a). Um solche Lösungen zu erreichen, ist es, wie im Zusammenhang mit individuellem Verhalten bereits erwähnt, hilfreich, zwischen **Standpunkt und Interesse zu unterscheiden**, also das hinter der Ablehnung von Naturschutzzielen stehende Interesse der Adressaten des Naturschutzes ausfindig zu machen.

Win-win-Lösungen werden dadurch erleichtert, daß bestimmte Interessen häufig nicht bestimmten Akteuren vorbehalten sind bzw. umgekehrt bestimmte Akteure nicht ausschließlich ein Interesse vertreten. „Üblicherweise befinden sich Menschen, Gruppen und Organisationen in einer objektiven Situation, aus der sich für sie verschiedene umweltpolitische Interessen ergeben. Potentiell ist jeder Verursacher auch Betroffener von Umweltbelastungen. ... Besonders deutlich wird die Verkoppelung umweltpolitischer Interessen ... bei repräsentativen Organen wie Parteien, Parlamenten und gewählten Exekutivorganen. Derartige Organe haben nicht nur spezifische Eigeninteressen, sie stehen auch unter dem Druck verschiedener umweltpolitischer Interessenfraktionen und vertreten dementsprechend in aller Regel Kompromißpositionen“ (von Prittwitz 1990, S. 119f).

Dennoch stellen Sach- und Eigeninteressen der Adressaten ein potentielles Hindernis für die Durchsetzbarkeit von Umwelt- und Naturschutzinteressen dar. Diese verlieren schnell an Handlungsrelevanz, wenn sie den Interessen der Adressaten nicht mehr dienen, bzw. aufgrund nachlassenden öffentlichen Drucks und gestiegener Bedeutung anderer Themen, wie Finanzkrise oder Arbeitslosigkeit, nicht mehr berücksichtigt werden müssen. Forderungen von Wirtschaftsvertretern nach einem „umweltpolitischen Moratorium“ oder die verschiedenen Gesetze zur Planungsbeschleunigung im Zuge der deutschen Vereinigung und der wirtschaftlichen Rezession seit 1992 zeigen dies (vgl. Brand et al. 1997). Lassen sich Interessendivergenzen nicht durch Konsens überwinden, kommt der **Einsatz von Macht, Einfluß und öffentlichem Druck** zur Durchsetzung eigener Interessen ins Spiel.

Handlungs- und daher auch Widerstandsfähigkeit hochgradig institutionalisierter und organisierter sozialer Teilsysteme“.

Aufgrund begrenzter systemischer Kapazitäten sowie potentieller Zielkonflikte ist jedoch auch ein **Konkurrenzzusammenhang zwischen Sach- und Eigeninteressen eines Akteurs** gegeben. Dabei besteht die Tendenz, daß Eigeninteressen an die Stelle der erklärten, sachlichen Ziele treten bzw. das interne Management des Systems so aufwendig wird, daß die Effizienz der sachlichen Zielverfolgung darunter leidet[62]. Die Verfolgung von Eigeninteressen kann schließlich zum Selbstzweck, bar jeder sachlichen Notwendigkeit, werden. „In der Organisationssoziologie wird die Entwicklung vom planmäßig zur Zweckerfüllung geschaffenen Instrument zum sozialen System mit entsprechender Eigendynamik als allgemeine Gesetzmäßigkeit beschrieben“ (Mayntz 1978, S. 66).

So führt nicht allein die Notwendigkeit von Straßen zur Einrichtung entsprechender Behörden, sondern diese werden, einmal geschaffen, umgekehrt ein institutionelles Eigeninteresse daran entwickeln, möglichst viele Straßenbauvorhaben durchzuführen, ihren Einfluß dementsprechend geltend machen und den Neubau von Straßen hierdurch selbst mit verursachen. Auf diese Weise pflanzen sich Eingriffe in Natur und Landschaft zumindest teilweise selbst fort; eine Beobachtung, die für den autopoietischen Charakter sozialer Systeme spricht. Andererseits können sich kollektive Akteure aus Eigeninteresse auch Naturschutzinteressen zu eigen machen. Es kann zumindest darüber spekuliert werden, ob nicht das Bemühen um Selbsterhaltung und die hierfür notwendige Schaffung neuer Aufgaben und Zuständigkeiten wesentlichen Einfluß darauf hatten, daß beispielsweise die Flurbereinigungsdirektionen in Bayern just zu dem Zeitpunkt in „Direktionen für ländliche Entwicklung“ umbenannt wurden und sich verstärkt Naturschutzaufgaben zuwandten, als die Flur so „bereinigt“ war, daß das herkömmliche Aufgabenfeld allein den Bestand der Behörden immer weniger garantieren und legitimieren konnte. Ähnliches könnte für die Wasserwirtschaftsverwaltungen gelten, die sich verstärkt der „Renaturierung“ ehemals begradigter Fließgewässer annehmen.

Selbst **staatliches Handeln** vertritt demzufolge „nicht voraussetzungslos Gemeinwohlinteressen, sondern funktionale Eigeninteressen ... Auch staatliche Apparate also verhalten sich in der politischen Auseinandersetzung ‘eigensinnig’, setzen ihre Handlungsspielräume in der politischen Willensbildung zur Maximierung eigener Ressourcen ein ... In einer solchen Perspektive beziehen die Bürokratien ihre Ziele nicht aus einer Kodierung durch Recht (Regelgebundenheit), Ökonomie (Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) oder Politik (Auftrag), sondern aus den materiellen Problemlagen, die zur Aufgaben- und Budgetausweitung genutzt werden“ (Latzke 1990, S. 92f, vgl. Mayntz 1983b, Müller 1986). Verwaltungshandeln ist aufgrund dessen in Hinblick auf die zu bewältigende sachliche Aufgabe nur bedingt rational. Es besteht stets die Möglichkeit, daß finanzielle Ressourcen zweckentfremdet, Programmziele unterlaufen und Energien vergeudet werden, was eine schnelle, wirkungsvolle und kostensparende Implementation politischer Zielvorgaben behindert[63].

Die Eigeninteressen von **Regierungen, Parlamenten und Parteien** sind in sehr starkem Maße auf die Erlangung und Sicherung von Macht gerichtet und somit auf die in Wahlen notwendige Bevölkerungsmehrheit bzw. eine zu Buche schlagende Minderheit. „Für Politiker, Parteien und Regierungen bedeutet jedes Handeln Plus- oder Minuspunkte an öffentlicher Wahrnehmung, Wählergunst und Chance der Machtausübung“ (von Prittwitz 1990, S. 70). Tendenziell ist davon auszugehen, „daß der Politiker verständlicherweise bei seinen Entscheidungen eher den nächsten Wahltag im Auge hat als das Wohl kommender Generationen“ (Hartkopf 1987, S. 175). Damit ist die Gefahr verbunden, daß politisches

[62] Drennig 1982, Gehmacher 1973, Mayntz 1978, 1983b, 1987.
[63] Mayntz 1983b, Hucke et al. 1980, Kösters 1993.

Handeln nicht mehr von der Lösung von Problemen, sondern von dem Bemühen um die Erringung von Mehrheiten und Macht geprägt ist (Drennig 1982, Schmitz 1983).

Dies kann die Wahl der vorrangig zu bearbeitenden Politikfelder (Agenda-Gestaltung) und die Formulierung politischer Programme beeinflussen, so wenn bereits das Aufgreifen eines Problems oder die Wahl einer erfolgversprechenden Lösungsalternative politisch inopportun erscheinen (Mayntz 1978). Inhalte, die von Exekutive und politischer Leitung aufgegriffen werden, stellen oft nicht das Ergebnis eines fachlich ausgerichteten, systematischen Suchprozesses dar, sondern drängen sich aufgrund ihrer besonderen politischen Bedeutung auf. Hierunter fallen kontroverse und öffentlichkeitswirksame Fragen, Ereignisse mit Krisencharakter, akute Krisenbewältigung und Abwehr von Kritik, sowie Themen, die von Mitgliedern der eigenen Fraktion, des Kabinetts oder sonstigen einflußreichen Akteuren nahegelegt werden. Selbst Entstehung und Fortbestand von Problemen können von politischen Akteuren gefördert werden, wenn sie durch die damit verbundenen Aktivitäten zu profitieren hoffen. In der Umweltpolitik ist dies im Bereich nachgeschalteter Technologien zu beobachten (Jänicke 1993a, von Prittwitz 1990).

Sachlichen Erfordernissen, die Eigeninteressen zuwiderlaufen, wird in solchen Fällen nur dann entsprochen, wenn die Diskrepanz zwischen der Leistung der Politik und den gesellschaftlichen Anforderungen aufgrund von zunehmendem Problemdruck und öffentlicher Sensibilisierung zu groß und dem politischen System dadurch Legitimation entzogen wird; sei es durch Proteste oder durch drohenden Verlust von Wählerstimmen. Erst dann „'lohnt' es sich für Politiker, innovative Politikvorschläge zu vertreten" (Baumheier 1993, S. 173). Solange dies nicht der Fall ist, führt die Antizipation von Wählerverhalten meist dazu, daß der Handlungsspielraum und die Bereitschaft der politischen Akteure zu sachlich gebotenen, aber unpopulären Maßnahmen insbesondere vor Wahlen sehr gering ist, nach Wahlen etwas höher (Jörgens 1996, Pilz & Ortwein 1995). Naturschutzforderungen, die den Widerstand starker gesellschaftlicher Interessen erwarten lassen, werden daher besonders vor Wahlen auf taube Ohren bei Politikern stoßen.

Parteien berücksichtigen die Auswirkungen inhaltlicher Aussagen auf ihre Wahlchancen, indem sie Programme formulieren, die in der Lage sind, unterschiedlichste Vorstellungen von Parteimitgliedern und potentiellen Wählern zu integrieren (Hesse & Ellwein 1992, Thiery 1996). Insbesondere große Volksparteien können daher kaum ein eindeutiges, in sich konsequentes politisches Programm entwickeln und durchsetzen, sondern bekennen sich „zu einem liberalen Demokratieverständnis in typischer Unbestimmtheit" (Hesse & Ellwein 1992, S. 191).

Die politischen Erfolgsmaßstäbe leiteten sich in der Bundesrepublik nach 1945 weitgehend aus der **Wirtschafts- und Sozialpolitik** ab. Fragen von Umwelt- und Naturschutz waren hingegen zunächst irrelevant. „Das Parteiensystem insgesamt geriet so in eine gewisse Abhängigkeit vom Konjunkturverlauf ... Damit aber wurden wichtige Felder nicht besetzt" (Hesse & Ellwein 1992, S. 190). Als diese Felder Bedeutung erlangten, veränderte sich das Parteiensystem. „Der Umweltbereich ist hierfür das illustrativste Beispiel" (ebd.). Dies scheint allerdings eine Entwicklung zu sein, die den Vorrang von Wirtschafts- und Sozialpolitik langfristig nicht infrage stellte (Hartkopf 1987), bzw. ein je nach politischer und wirtschaftlicher Lage zyklenhaftes „umweltpolitisches rollback" nicht ausschließt. Dies äußert sich aufgrund des weit verbreiteten Umweltbewußtseins zwar nicht in einer Infragestellung der prinzipiellen Berechtigung von Umwelt- und Naturschutzanliegen, jedoch deutlich in der Ablehnung damit verbundener konkreter Anforderungen (Brand et al. 1997).

Mit einer besonderen **Berücksichtigung von Umwelt- und Naturschutz im politischen Prozeß** ist daher nicht zu rechnen (Mayntz 1978, zit. bei Erlwein 1981)[64]. Hierfür spricht auch eine Analyse von Partei- und Wahlprogrammen zwischen 1990 und 1994. Sie zeigte, „daß der Umfang, der dem Umweltschutz - und erst recht dem Naturschutz - ... eingeräumt wird, durchweg sehr klein ist. Konkrete Naturschutzziele sind eher selten und gelten eher dem internationalen Naturschutz als nationalen Bemühungen ... In den Parteien bzw. Fraktionen selbst gibt es anerkennenswerte fachliche und politische Kompetenz für den Naturschutz, allerdings konzentriert sie sich auf einige wenige Spezialisten“ (BNL 1995b, S. 52). In der Regel erscheint „ein offenes Bekenntnis zu mehr Umweltschutz ... in der parlamentarischen Demokratie nur dann für einen angestrebten Wahlsieg ‘ungefährlich’, wenn es nicht mit konkreten und in ihren Auswirkungen be- und zurechenbaren Handlungsvorschlägen verbunden wird“ (Baumheier 1993, S. 42). Die Untersagung eines Eingriffs in Natur und Landschaft kommt meist nur vor, wenn andere als naturschutzfachliche Gründe dem Vorhaben entgegenstehen (Uebersohn 1990) - was nicht ausschließt, daß zur Stützung anderweitiger Interessen umweltpolitische Argumente herangezogen werden (⇒ 5.5.1).

In welcher Weise sich die Interessen kollektiver Akteure auf die Durchsetzbarkeit von Naturschutzinteressen auswirken, bzw. hierfür genutzt werden können, soll nun anhand einiger Beispiele verdeutlicht werden.

Bei der Entstehung des Bayerischen Naturschutzgesetzes im Jahr 1973 waren machtstrategische Argumente für die Entscheidungsfindung und das Handeln der beteiligten **Parteien** von besonderer Bedeutung (Mauritz 1995). Zu Beginn der 1970er Jahre setzten zwei Landtagsabgeordnete der SPD das Thema mit dem Argument auf die parteiinterne Agenda, daß die SPD mit dem Naturschutz ein Politikfeld vor der Regierungspartei CSU besetzen könne. „Die mögliche Strategie einer Opposition wurde damit zum Vehikel, auf dem die Parteielite den von ihr als wichtig erachteten Gegenstand transportierte“ (ebd., S. 116). Dadurch wurde eine Diskussion in Gang gebracht, die in einen von der SPD vorgelegten Gesetzesentwurf mündete. Im weiteren Verlauf setzten - so vermutet Mauritz (1995), ohne dies zweifelsfrei belegen zu können - die Aktivitäten der SPD-Fraktion die Regierungspartei unter politischen Zugzwang. Aufgrund der Ähnlichkeit der Entwürfe von CSU, SPD und BN liegt der Verdacht nahe, „daß die CSU nur nachziehen wollte, um die Initiative wieder an sich zu ziehen“ (ebd., S. 180). Die SPD ihrerseits geriet in Verdacht, sie sei inoffiziell an den früher vorliegenden Entwurf des BN gelangt und habe daraus abgeschrieben. Der BN betonte seinerseits seine Überparteilichkeit und hob, trotz starker Gemeinsamkeiten seines Entwurfes mit dem der SPD, eher das Trennende hervor. „Die von ihm beschworene Überparteilichkeit könnte dann vor allem den Zweck gehabt haben, Naturschutzforderungen aus dem Dunstkreis von Oppositionspositionen herauszuhalten, um die sensible Phase der Willensbildung innerhalb der Mehrheitsfraktion nicht zu belasten“ (ebd., S. 136).

Im Handeln der **Bundesregierung** zeigte sich die Durchsetzungsfähigkeit umweltpolitischer Interessen, die gleichzeitig dem politischen Erfolg dienen, in der Luftreinhaltepolitik. In den 1970er Jahren beruhten Emissionsminderungen primär auf Veränderungen der Konjunkturlage und branchenspezifischer Absatzmärkte, nur in Einzelfällen auf umweltpolitischen Aktivitäten (Knoepfel & Weidner 1983). Im internationalen Vergleich schnitt die Luftreinhaltepolitik der Bundesrepublik relativ schlecht ab (ebd.). Bis Mitte der 1980er Jahre war jedoch der Druck, der von der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Waldsterbens-

[64] Eine Ausnahme hiervon stellte allerdings die Luftreinhaltepolitik im Zusammenhang mit dem „Waldsterben“ dar; siehe hierzu S. 216.

Diskussion ausging, stark angestiegen. Der zuständige Innenminister Zimmermann (CSU), bis dahin bei Umweltfragen nicht hervorgetreten, erkannte die Popularität und Wählerwirksamkeit von Maßnahmen zur Luftreinhaltung. In kurzer Zeit setzte er im Eigeninteresse der Regierung strenge umweltpolitische Auflagen gegen z.T. heftigen Widerstand der Industrie durch (Weidner 1989)[65]. Gleichzeitig allerdings vernachlässigte die Bundesregierung allerdings die für den Schutz von Waldökosystemen ebenfalls notwendige Reduzierung der Stickstoffemissionen aus Landwirtschaft und Verkehr (Gerlach et al. 1996). Ein Grund hierfür liegt möglicherweise darin, daß weder Stickstoff noch landwirtschaftliche Emittenten im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion standen - im Gegensatz zu Schwefeldioxid und Industrie. Für entsprechende Maßnahmen fehlte der öffentliche Druck, der die Widerstände der Betroffenen hätte überwinden können.

Eigeninteressen der **Verwaltung** spiegeln sich in der **Ressortkonkurrenz** wider, also in den Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Ressorts um Macht, Einfluß, Ressourcen und Zuständigkeiten (Mayntz 1978). Neue Organisationseinheiten wie Umwelt- und Naturschutzbehörden haben hierbei stets eine schwierige Ausgangsposition gegenüber bestehenden Ämtern (Baumheier 1993). Für den Naturschutz kommt erschwerend hinzu, daß seine Belange häufig den Verzicht auf oder die Modifikation von Eingriffen in Natur und Landschaft erfordern und Naturschutzbehörden Planungen anderer Ämter kontrollieren, be- oder gar verhindern (sollen) (SRU 1987, Werk 1992). Damit fällt ihnen eine im Aufgabenfeld angelegte Außenseiterrolle innerhalb der Administration zu, die eine offensive Vertretung von Naturschutzinteressen sowie deren Akzeptanz erschwert[66].

Entsprechend scheiterten bereits zu Beginn der 1970er Jahre Versuche zur besseren Koordinierung ressort- und ministeriumsübergreifender Politikfelder - wie z.B. der Umweltpolitik - auf Bundesebene am Widerstand jener Ressorts, die sich in ihrer Autonomie eingeschränkt sahen (Küppers et al. 1978, Mayntz 1978). Bei der Einrichtung des BMU im Jahr 1986 zeigten dessen geringe personelle und finanzielle Ausstattung sowie die Belassung umstrittener Kompetenzen in anderen Ministerien, daß deren Eigeninteressen weitgehend gewahrt werden sollten (vgl. Gessenharter 1989, Weidner 1989)[67]. Auch um das bayerische Umweltministerium hatte es Streitigkeiten zwischen den Ressorts gegeben; der Gewässerschutz blieb lange Zeit in der Verantwortung des Innenministeriums (Mauritz 1995).

Institutionelle Eigeninteressen der beteiligten Ressorts verhinderten auch, daß das 1976 erlassene Bundesnaturschutzgesetz „naturschutzfreundlicher“ ausfiel (Müller 1986). Ein erster, im zuständigen Bundeslandwirtschaftsministerium (BML) ausgearbeiteter Entwurf mit umfassendem Geltungsanspruch rief sowohl Widerstände in anderen Ressorts des BML als auch in anderen Ministerien hervor. Die für Umweltschutz zuständigen Abteilungen des Bundesministeriums des Inneren (BMI) unterstützten den Entwurf nicht, da sie einerseits eine Beschneidung ihrer Kompetenzen fürchteten, andererseits selbst die Zuständigkeit für den Naturschutz anstrebten. Das BMI hatte somit aufgrund des ressortegoistischen Führungsanspruches für die gesamte Umweltpolitik kein Interesse an einem schlagkräftigen Naturschutzgesetz. Unter alleiniger Zuständigkeit des BMI wäre das BNatSchG, so vermutet Müller, daher besser geworden, da zumindest die Ressortkonflikte innerhalb des BML sowie

[65] Ob sich eine weniger aktive Luftreinhaltepolitik allerdings tatsächlich auf spätere Wahlergebnisse ausgewirkt hätte und ob das Engagement der Regierung nicht mehr auf unterstellter bzw. befürchteter, denn auf tatsächlicher Auswirkungen des Themas Waldsterben auf spätere Wahlentscheidungen beruhte, muß hier offenbleiben. Vgl. 5.6.1.

[66] vgl. BNL 1995a, Erz 1983a, Hempen et al. 1992, Plachter 1992, SRU 1987.

[67] Zu den Beweggründen der Einrichtung des BMU vgl. 5.6.3, zur Bewertung der Konzentration von Umweltkompetenzen in einem eigenen Ressort Abschnitt 5.4.2.

zwischen den „Naturschützern“ im BML und den „Umweltschützern“ im BMI weggefallen wären. Den Entscheidungsprozeß zum BNatSchG bezeichnet Müller als Paradebeispiel für Negativkoordination. Entscheidend war die Haltung der politischen Leitungen: Landwirtschaftsminister Ertl (FDP) sah sich stärker der Landwirtschaft als dem Naturschutz verpflichtet und war aufgrund der Zielkonflikte zwischen beiden Bereichen nicht an einem umfassenden Anspruch des BNatSchG interessiert. Innenminister Genscher (FDP) wollte selbst einem Parteifreund das publikumswirksame Umweltthema nicht überlassen und versuchte aus diesem Grund, den Naturschutz zu schwächen.

Der Versuch einer Novellierung des BNatSchG nach 1978 scheiterte ebenfalls an Ressortkonkurrenz und Profilierungsinteressen der beteiligten Ministerien (Müller 1986)[68]. Allerdings bewirkte die Konkurrenz zwischen BMI und BML zumindest eine Aufwertung des Naturschutzes in den beiden Ministerien. „Im BML erfuhr der Naturschutz eine institutionelle Verstärkung. Im BMI wurde das ... Aufgabenverständnis ergänzt um eine auf die Sicherung der biologischen Lebensgrundlagen insgesamt gerichtete Perspektive“ (ebd., S. 463).

Zu erheblichen Verfahrensverzögerungen führten Auseinandersetzungen um behördliche Zuständigkeiten im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens in Sersheim (Kaule et al. 1994, Luz 1994). Der Einsatz eines freien Büros für Agrarberatung wurde vom zuständigen Landesamt für Flurneuordnung und Siedlung zunächst mit der Begründung abgelehnt, daß die einzelbetriebliche Beratung Aufgabe der Landwirtschaftsämter sei. Erst nach längeren Diskussionen wurde eine Einigung erzielt; das Beratungsbüro fungierte fortan im Namen des Landwirtschaftsamtes. Die formale Zuständigkeit des Amtes blieb hierdurch gewahrt, den Eigeninteressen der Landwirtschaftsbehörden war Genüge getan. Für das Beratungsbüro könnte dies sogar den Vorteil gehabt haben, daß es mit der Autorität und Glaubwürdigkeit einer landwirtschaftlichen Behörde sprechen konnte, von den Landwirten nicht in die „Naturschutzecke“ gestellt und somit leichter akzeptiert wurde[69].

Auf der Ebene der **Kommunen** läßt sich die Bedeutung von Eigeninteressen in verschiedenen Zusammenhängen zeigen. Entscheidungsträger in Gemeinden (miß)verstehen Landschaftspläne häufig als Einschränkung des eigenen Handlungsspielraumes und stellen sie daher häufig nicht aus eigenem Antrieb auf, sondern nur, wenn die Genehmigung der Bauleitplanung davon abhängt[70]. Entsprechend werden bei der Übernahme in die Bauleitplanung viele Zielvorstellungen des Landschaftsplanes nicht berücksichtigt und in der Praxis kaum eingehalten (Stich et al. 1986). In Genehmigungsverfahren werden Anforderungen der Eingriffsregelung bei öffentlichen und größeren privaten Vorhaben, an denen Kommunen aufgrund von Gewerbesteuereinnahmen oder der Schaffung von Arbeitsplätzen interessiert sind, häufig weniger streng ausgelegt als bei kleineren Vorhaben (Uebersohn 1990).

Naturschutzverbände stellen Eigeninteressen ebenfalls häufig über inhaltliche Belange. Die Ursachen für Kooperationsdefizite zwischen Verbänden (⇒ 5.4.2.2) sind auch in der Konkurrenz um öffentliche Aufmerksamkeit, in verbandlichen oder persönlichen Profilierungsbestrebungen und in der mangelnden Bereitschaft, Erfolge zu teilen, zu suchen[71]. Letztgenanntes ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, daß die Motivation der

---

[68] Ressortegoismen werden auch in anderen Feldern der Umweltpolitik wirksam. Knoepfel & Weidner (1983) beschreiben dies für die Luftreinhaltepolitik.

[69] Aussagen hierüber finden sich in den zitierten Quellen allerdings nicht.

[70] Böttcher & Hürter 1995, Stich et al. 1976, Uebersohn 1990.

[71] Inden-Heinrich (DNR) 1995, mündl., Kleinert (BUND) 1995, mündl., Rucht 1993, SRU 1996.

Mitglieder auch vom Bedürfnis nach Anerkennung getragen ist, die nur durch sichtbaren Erfolg gewährleistet werden kann.

5.4.2 Organisationsstruktur und Organisationsgrad

Macht und Einfluß kollektiver Akteure werden von ihrer Organisationsstruktur und ihrem Organisationsgrad[72] sowie den damit verbundenen personellen, finanziellen und prozessualen Bedingungen mit bestimmt[73]. Am Beispiel von Verwaltung und Interessenverbänden soll dies nun aufgezeigt werden.

5.4.2.1 Verwaltung

Die Organisationsstruktur der öffentlichen Verwaltung wirkt sich unter allen politischen Rahmenbedingungen erheblich auf politische Entscheidungen aus. Zwar determiniert sie Entscheidungen nicht, verbessert oder verschlechtert aber die Chancen zur Durchsetzung miteinander konkurrierender Interessen, da diese auf ein ausreichendes personelles und hierarchisches Gewicht innerhalb der Verwaltung angewiesen sind (Korte 1992, Müller 1986). Daher hing in vielen Fallbeispielen die Verwirklichung von Naturschutzbelangen stark vom Engagement der politischen Leitung ab.

Die **Organisationsform** der Umwelt- und Naturschutzverwaltungen ist auf den verschiedenen politischen Ebenen unterschiedlich[74]. Im Bund und in den meisten Bundesländern werden die Belange von Umwelt- und Naturschutz durch ein eigenes Ministerium vertreten. Auf unteren Verwaltungsebenen, in den Kommunen, Kreisen und Bezirken, sind die Umwelt- und Naturschutzbehörden hingegen in der Regel in die allgemeine innere Verwaltung integriert, die nach außen hin als Einheit auftritt. Beide Organisationsformen haben Vor- und Nachteile; welche die geeignetere ist, ist umstritten[75].

Obwohl bisher keine empirische Untersuchung über qualitative Veränderungen der Umweltpolitik aufgrund der Einrichtung des BMU vorliegt, nährt die Beobachtung der Rolle des BMU in der Bundesregierung doch die Vermutung, daß die mit einem Umweltressort verbundenen Probleme, auf die Hartkopf & Bohne bereits 1983 hingewiesen haben, zumindest tendenziell eingetreten sind. Nach Hartkopf & Bohne (1983, S. 150) sollten Umweltschutzaufgaben „keinem Ressort übertragen werden, dessen Bündnis- und Tauschpotential im politischen Prozeß gering ist. Hierunter sind Ministerien zu verstehen, die ... anderen Ressorts für ein Entgegenkommen keine politischen Gegenleistungen gewähren können und die über keine durchsetzungsstarken externen Bündnispartner verfügen“. Diese Schwächen wären bei Einrichtung eines Umweltministeriums gegeben: „Denn mangels anderer wichtiger Aufgaben befände sich das Umweltministerium stets in der Rolle des Bittstellers, ohne anderen Ressorts oder externen Organisationen Vorteile gewähren oder Nachteile zufügen zu können. Ein Bundesumweltministerium würde in sich ein Maximum an Konflikten mit einem Minimum an Durchsetzungspotential vereinigen“ (ebd.).

---

[72] Zur hierzu notwendigen, prinzipiellen Organisationsfähigkeit von Interessen ausführlich unter 5.5.1.

[73] Dies gilt auch für kollektive Protestakteure und soziale Bewegungen. „Bewegungen sind keine Organisationen, aber sie müssen organisiert werden“ (Rucht 1994b, S. 343).

[74] Einen Überblick gibt Smollich 1992.

[75] Vgl. hierzu die gegensätzlichen Auffassungen von Müller (1986) und von von Prittwitz (1990).

Weitere Nachteile einer zentralen Umwelt- und Naturschutzverwaltung werden darin gesehen, daß Ressortgrenzen Chancen zur Positivkoordination zwischen Vertretern verschiedener Interessen erschweren (Müller 1986). Bündnisse und Interessensabgleiche seien innerhalb einer Behörde leichter zu verwirklichen. Zwar treten auch hier Konkurrenzmechanismen zwischen den Teilgliederungen auf, diese sind aber weniger ausgeprägt als zwischen unterschiedlichen Behörden (Mayntz 1978). Auch die Berufung auf selbst erbetene Weisungen übergeordneter Stellen („bestellter Befehl“) gegenüber externen konkurrierenden Interessen ist hier nicht möglich (Mayntz 1983b). Solche Nachteile sprechen für die Integration von Teilaufgaben des Umwelt- und Naturschutzes in die Verursacherressorts (Müller 1986).

Diese Integration der Umwelt- und Naturschutzverwaltung in andere Ressorts war auf Bundesebene vor der Einrichtung des BMU gegeben, auf Bezirks- und Kommunalebene sowie in verschiedenen „Eingriffsverwaltungen“ ist sie dies nach wie vor. Hier brechen Konflikte mit anderen Politikbereichen bzw. den primären Aufgabenbereichen der Ämter amtsintern aus. Aber in der Hierarchie der inneren Verwaltung auf Bezirks- und kommunaler Ebene liegen Naturschutzbehörden aufgrund ihrer relativ geringen finanziellen und personellen Ausstattung, ihres geringen Alters sowie der Konkurrenz mit anderen Abteilungen relativ weit unten. Die in Konfliktfällen entscheidende Behördenleitung identifiziert sich meist weniger mit den für sie fachfremden Umwelt- und Naturschutzbelangen als mit den konkurrierenden Aufgabenfeldern; die Durchsetzungsfähigkeit von Naturschutzbehörden in Konfliktfällen ist gering. Auch werden der amtsinternen Mehrheitsmeinung widersprechende Auffassungen der Naturschutzbehörde nach außen nicht sichtbar[76]. Die gleichen Probleme sind innerhalb von „Eingriffsverwaltungen“ gegeben: Hier haben Naturschutzbelange um so weniger Chancen verwirklicht zu werden, je stärker ihre negativen Auswirkunen auf das primäre fachliche Interesse des Amtes sind.

Zur Behebung dieser Defizite wird vorgeschlagen, die Naturschutzbehörden als eigenständige Sonderbehörden aus der allgemeinen Verwaltung auszugliedern (Uebersohn 1990, vgl. Wittkämper 1984) bzw. in Städten und Gemeinden verschiedene Ämter zu Umweltdezernaten zusammenzufassen (Hucke 1994). Sie unterlägen damit keinen Weisungen fachfremder Vorgesetzter, verfügten über größere Handlungsspielräume und könnten sich leichter fachlich orientieren (Mayntz 1978). Auch sei eine entsprechende Vertretung in der Verwaltungsspitze sichergestellt, zudem bestünde eher die Möglichkeit, Konflikte durch Tauschlösungen in Form gegenseitiger Zugeständnisse zu regeln (Hucke 1994).

Damit wird aber eine Organisationsform gefordert, die jener der Umweltministerien in Bund und Ländern sehr ähnlich ist und die ihrerseits zu den daraus resultierenden Problemen führt. Auch müßte für Tauschlösungen eine entsprechende Verhandlungsmasse zur Verfügung stehen, was aufgrund organisatorischer Veränderungen allein nicht gewährleistet ist (⇒ 5.5.1). Eine dritte Möglichkeit wird von Hartkopf & Bohne (1983, S. 150) vorgeschlagen. Sie fordern für die Bundesebene die Zusammenfassung aller Umweltschutzaufgaben in einem Ressort, „das 1. zugleich wichtige andere Aufgaben der Innenpolitik wahrnimmt, 2. über externe Bündnispartner verfügt, deren Interessen durch Umweltschutzmaßnahmen nicht beeinträchtigt werden“ und plädieren für die Konzentration der Umwelt- und Naturschutzpolitik im Bundesinnenministerium[77].

---

[76] Böhme et al. 1986, Böttcher & Hürter 1995, Brahms et al. 1986, Burmeister 1988, DRL (Hrsg.) 1981, Mayntz 1978, Rösner 1995, SRU 1987.

[77] Diese Forderung ist allerdings insofern nicht verwunderlich, als Hartkopf unter der sozial-liberalen Regierung lange Jahre Staatssekretär im BMI war.

Bei allen organisatorischen Lösungsmöglichkeiten scheint sich dasselbe prinzipielle Problem zu stellen: Interessengegensätze zwischen verschiedenen Ressorts, die sich bei der Konzentration von Umweltbelangen an einer zentralen Stelle ergeben, müssen bei ihrer dezentralen Integration ressortintern ausgetragen werden. Keine der organisatorischen Möglichkeiten kann daher in Hinblick auf die Durchsetzungsfähigkeit von Umwelt- und Naturschutzinteressen als per se „bessere Lösung" betrachtet werden. Hierzu trägt auch bei, daß sich die jeweiligen Vor- und Nachteile bei Fach- und Querschnittsaufgaben des Naturschutzes unterschiedlich auswirken und sich zudem mit dem gesamtpolitischen Stellenwert von Umwelt- und Naturschutz verändern[78]. Da Umwelt- und Naturschutz aber stets Fach- und Querschnittsaufgaben beinhalten und sich politische Rahmenbedingungen immer ändern können, kann die Organisationsform niemals allen umweltpolitischen Problemlagen gleichermaßen angepaßt sein. Nach Müller (1986) dürfte sich in der Summe ein möglichst ausgewogenes Verhältnis zwischen Konzentration und Koordination von Umweltbelangen in verschiedenen Ressorts als günstigste Lösung erweisen.

Die potentiellen Nachteile aller Organisationsformen wären nur zu minimieren, wenn den für Umwelt- und Naturschutz zuständigen Ressorts ein höherer hierarchischer Stellenwert in der Verwaltung eingeräumt würde. Hierfür müßten sie von der politischen Leitung stärker als bisher unterstützt werden sowie gesicherte Kompetenzen erhalten, die durch formelles und informelles Handeln anderer Verwaltungseinheiten nicht neutralisiert werden können. Dies wurde bereits häufig - und meist auch vergeblich - gefordert (vgl. Kap. 2), setzt jedoch politische Entscheidungen voraus, die sich dem unmittelbaren Handeln der Akteure des Naturschutzes entziehen. Hier sind Verbesserungen allenfalls langfristig zu erwarten, denn diese setzen ein zunehmendes Problembewußtsein der politischen Leitungen sowie eine, durch „Gewöhnung" und Abbau von Vorbehalten, steigende Akzeptanz des Naturschutzes in anderen Fachverwaltungen voraus. Für solche, auf der individuell-psychischen Ebene ablaufende, Prozesse kommt dem Verhalten des einzelnen Naturschutzbeamten und seiner daraus resultierenden Akzeptanz bei Kollegen anderer Ressorts eine hohe Bedeutung zu[79].

Mit Organisationsfragen sind nicht nur Fragen der Eingliederung des Umwelt- und Naturschutzes in die gesamte Verwaltung verbunden, sondern ebenso Fragen der **Zuständigkeit** für umweltrelevante Aufgabenbereiche. Zuständigkeitsentscheidungen sind sowohl für die inhaltliche Ausgestaltung politischer Programme als auch für deren Implementation von Bedeutung[80]. Dabei kann die Wahl der Implementationsinstanz aufgrund der zentralen Stellung der federführenden Behörde im Entscheidungsprozeß für den Erfolg eines politischen Programms häufig entscheidender sein als dessen inhaltliche Einzelheiten (Mayntz 1983b). „Verständlicherweise gehören deshalb Zuständigkeitsentscheidungen neben der inhaltlichen Festlegung der Normen zu den Aspekten der Programmgestaltung, den Betroffene und interessierte Dritte zu beeinflussen suchen" (ebd., S. 56f.).

Dies bedeutet allerdings nicht, daß die Zuständigkeit für Programme und Maßnahmen des Naturschutzes in jedem Falle (ausschließlich) bei den Naturschutzbehörden liegen muß. In manchen Fällen kann gerade die Zuständigkeit anderer Behörden die Erfolgsaussichten von Naturschutzbelangen erhöhen - je nach finanziellen Ressourcen und verwaltungsinternem Einfluß der Behörde sowie den Programmadressaten. Durch die Zuständigkeit von Landwirt-

[78] Baumheier 1993, Müller 1986, von Prittwitz 1990.

[79] Hierfür sei auf die Ausführungen in Kap. 4, insbesondere 4.3 verwiesen.

[80] Vgl. hierzu die Ausführungen über die bedeutende Rolle des für den Erlaß des BNatSchG 1976 zuständigen BML unter 5.4.1 sowie des Ernährungsausschusses im Bundestag unter 5.3.3.4.

schaftsbehörden, z.B. im Rahmen des 5b-Programms der Europäischen Gemeinschaften oder von Flurbereinigungsverfahren, können finanzielle Mittel für Naturschutzmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden, die aus dem Etat der Naturschutzbehörden nicht zu beschaffen wären. Daneben treffen Landwirtschaftsbehörden oder Gemeindeverwaltungen auf geringere Vorbehalte und Widerstände bei Landwirten als Naturschutzvertreter. Die erfolgreiche Umsetzung von Landschaftsplaninhalten in Stephanskirchen beruhte unter anderem darauf, daß in erster Linie die Gemeinde und der Agrarberater an die Landwirte herantraten, während sich Landschaftsplaner und Naturschutzbehörde im Hintergrund hielten[81]. Ein solches Vorgehen und die Nutzung damit verbundener Chancen setzt allerdings - entgegen institutionellen Eigeninteressen - den Verzicht auf Zuständigkeiten sowie die Bereitschaft zur Kooperation zwischen verschiedenen Ressorts voraus.

5.4.2.2 Interessenverbände

Das Ziel von Interessenverbänden liegt in der effektiven Einwirkung auf Politikformulierung und -umsetzung im Sinne der von ihnen vertretenen Belange[82]. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen sie die politische Entwicklung konstant und aufmerksam verfolgen, dauerhaft in der politischen Arena präsent sein sowie unterschiedliche Interessen der Mitglieder in einem einheitlichen, nach außen vertretenen, Willen des Verbandes integrieren (⇒ 5.4.3). Dies erfordert eine hierarchisch gegliederte Organisationsstruktur, einen umfangreichen, fachlich kompetenten Funktionärsapparat sowie entsprechende Finanzmittel. Hilfreich ist außerdem eine möglichst hohe Mitgliederzahl, und zwar sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Zahl der potentiellen Mitglieder. Durch einen entsprechend hohen Organisationsgrad wird die politische Aktivität eines Verbandes zugleich legitimiert und erleichtert. Große Wirtschaftsverbände, wie BDI, BDA oder DIHT, aber auch der Deutsche Bauenverband und dessen Landesverbände sowie die Gewerkschaften verfügen über die genannten Voraussetzungen. Mehrere hundert wissenschaftlich ausgebildete Experten decken alle relevanten gesellschaftlichen Problembereiche ab und sichern den Verbänden gesellschaftspolitische Kompetenz.

Wie verhält es sich mit **Organisationsstruktur und -grad der Umwelt- und Naturschutzverbände**?[83] Zwar vertreten diese im Gegensatz zu den obengenannten Verbänden nicht materielle, sondern (in erster Linie) ideelle Interessen, so daß sie sich mit diesen nicht in jeder Hinsicht gleichsetzen lassen. Gleichwohl weisen sie Gemeinsamkeiten auf (von Alemann 1987), die nach Ansicht von Weber (1981) soweit gehen, daß eine Trennung zwischen materiell und ideell orientierten Verbänden als fragwürdig erscheint. Es läßt sich daher zumindest fragen, welche Anregungen Umweltverbände aus der Organisation anderer Interessenverbände erhalten können.

Sowohl die traditionellen als auch die in den 1970er und 1980er Jahren neu gegründeten Umweltverbände konnten in den letzten beiden Jahrzehnten die Zahl ihrer Mitglieder, Spender und Förderer und damit auch ihr Finanzvolumen vervielfachen. Sie verfügen vor allem auf Bundes- und Landesebene über einen Hauptaamtlichenapparat mit systematischer Arbeitsteilung, der inhaltlich professionelle Verbandsaktivitäten ermöglicht. Das Engagement

---

81 Kaule et al. 1994, Luz 1994, vgl. auch Müller 1986.

82 Siehe zu diesem und zum nächsten Absatz: von Alemann 1987, Pilz & Ortwein 1995, Weber 1981.

83 Siehe hierzu v.a. Mitlacher et al. 1996, SRU 1996, daneben Cornelsen 1991, Flasbarth 1993, Leonhard 1986, Rösner 1995, Rucht 1993, 1994a.

vieler Ehrenamtlicher erlaubt Verbänden wie dem BUND oder dem NABU daneben eine fast flächendeckende Präsenz.

Trotz dieser Fortschritte ist die **interne Organisationsstruktur** der Umweltverbände in Hinblick auf die an sie gestellten Anforderungen und im Vergleich zu Wirtschaftsverbänden oder Gewerkschaften unterentwickelt[84]. Dies macht sich v.a. in zwei Bereichen bemerkbar. Erstens beruht die Personalausstattung teilweise auf ABM-, Zivildienst- und FÖJ-Stellen. Auf kommunaler Ebene fehlen hauptamtliche Mitarbeiter fast völlig, auch auf Bundes- und Landesebene reicht ihre Zahl nicht aus, dem anfallenden Arbeitsaufwand gerecht zu werden. Die Fachreferate in der Bundesgeschäftsstelle des BUND sind lediglich mit jeweils einem Mitarbeiter besetzt (Kleinert 1995, mündl.), ähnlich stellt sich die Lage beim DNR dar (Inden-Heinrich 1995, mündl.). Zweitens wird der kommunikativen, sozialen und politischen Kompetenz der Haupt- und Ehrenamtlichen - von ersten Ansätzen in der Medienarbeit abgesehen - kaum Bedeutung beigemessen; der vorhandene professionelle Sachverstand ist überwiegend naturwissenschaftlich-technisch ausgerichtet.

Die **Zusammenarbeit zwischen den Umweltverbänden** wurde in den letzten Jahren durch gemeinsame Beratungen, Gremienbeteiligungen, Pressekonferenzen, Kampagnen und Aktionstage intensiviert[85]. Dies erhöhte die Chancen zur Durchsetzung gemeinsamer Interessen. Flasbarth (1993) führt die Verhinderung des Dollarthafens bei Emden und der Meyer-Werft auf Rügen als Beispiele erfolgreicher Zusammenarbeit zwischen Umweltverbänden an, May (1997) und Schwaderer (1997) die (vorläufige) Begrenzung des Elbe-Ausbaus nördlich von Magdeburg. Dennoch sind die Beziehungen insgesamt noch sporadischer Art und häufig von Konkurrenz, Distanz und Disharmonie geprägt, institutionalisierte Kontakte sind selten (Brand et al. 1997, SRU 1996). Daraus resultieren Koordinationsdefizite, die zu unabgestimmtem Handeln und voneinander abweichenden Stellungnahmen führen, z.B. bei der Beteiligung an Genehmigungsverfahren (Erz 1989, SRU 1996). Arbeitsteilungen, die zu einem effizienteren Einsatz der knappen Kapazitäten führen könnten, werden ebenfalls erschwert. Dies entspricht dem generellen Befund der Verbändeforschung, wonach die Durchsetzbarkeit eines Interesses sinkt, wenn es gleichzeitig durch mehrere, in Konkurrenz zueinander stehende, Verbände vertreten wird (Pilz & Ortwein 1995, Weber 1981).

Der **Deutsche Naturschutzring** (DNR) als Dachverband der Umweltverbände konnte diesen Mangel bisher nicht beheben[86]. Dies liegt vor allem an der sehr heterogenen Mitgliederstruktur. Neben den umwelt- und naturschutzorientierten Verbänden sind eine Vielzahl primär nutzungsorientierter Verbände (Fischer, Jäger, Wanderer etc.) Mitglied im DNR. Aufgrund der dadurch bedingten unterschiedlichen Interessenlagen kam es in den 1980er Jahren zu heftigen Auseinandersetzungen innerhalb des DNR, die schließlich zum Ausschluß des Deutschen Jagdschutzverbandes und dem Austritt weiterer „Nutzerverbände“ führten. Auch wenn sich die Diskussion um den DNR beruhigt hat, sind seine Aufgaben nicht gänzlich geklärt. Insbesondere ist fraglich, ob der DNR lediglich Koordinationsaufgaben zwischen den Einzelverbänden wahrnehmen oder als eigenständiger Akteur nach außen in Erscheinung treten soll. Aus diesen Gründen sowie dem Fehlen einer eigenen Mitgliederbasis und seiner

[84] Eine Ausnahme stellt Greenpeace dar, das als „Bewegungsunternehmen“ „eine professionell arbeitsteilige Organisation und hierarchisch-zentralistische Strukturen“ (SRU 1996, S. 222) mit einem umfangreichen Hauptamtlichenapparat aufweist und keine offene Mitgliedschaft anbietet, sondern lediglich eine Fördermitgliedschaft, die jeder Spender automatisch erhält, ohne daß hiermit Mitentscheidungsbefugnisse verbunden wären. Vgl. Rucht 1993, 1994a, SRU 1996.

[85] Flasbarth 1993, May 1997, Oerter 1997, Rucht 1993, 1994a, Schwaderer 1997.

[86] Vgl. zum DNR Brand et al. 1997, Flasbarth 1993, Leonhard 1986, Rucht 1993, SRU 1996.

geringen personellen Ausstattung stellt der DNR bisher keine gemeinsame und starke Vertretung der Umweltverbände dar.

Innerverbandliche Defizite sowie unzureichende Koordination zwischen den Verbänden und mit den Naturschutzbehörden führen dazu, daß „von einer kontinuierlichen, flächendeckenden und kompetenten Einflußnahme auf den gesamten Bereich der Umweltpolitik ... keine Rede sein [kann]“ (Rucht 1993, S. 43, vgl. SRU 1996). Damit wird hochgradig organisierten, ökonomischen und naturnutzenden Interessen kein entsprechendes Gegengewicht durch die Umweltverbände entgegengesetzt (Cornelsen 1991, Mitlacher et al. 1996).

Eine **weitere Professionalisierung und Änderung der Organisationsstruktur der Umweltverbände** erscheint vor diesem Hintergrund erforderlich. Dies ist leichter möglich als die Veränderung von Verwaltungsstrukturen, da hier die Akteure des Naturschutzes gleichsam selbst Adressat eigener Forderungen sind. Aufgrund der festgestellten Defizite erscheint eine Professionalisierung in drei Bereichen von besonderer Bedeutung:

- Ausbau des hauptamtlichen Apparates auf allen Ebenen, einschließlich der Kreis- und Kommunalebenen (vgl. Mitlacher et al. 1996)
- Ausbau sozialer, kommunikativer und politischer Kompetenzen
- Ausbau von Kapazitäten zur verstärkten Wahrnehmung naturschutzpolitischer Aufgaben neben der Erfüllung der Aufgaben des „praktischen Naturschutzes“.

Der letzte Punkt ist von Bedeutung, da politische Entscheidungen, sei es in Form von Gesetzen, Programmen, Plänen oder Finanzzuweisungen, die Chancen zur Verwirklichung von Naturschutzzielen in konkreten, projektbezogenen Fällen mit bestimmen. Aus unterschiedlichen Gründen (⇒ 5.6.5) ist für solche politischen Entscheidungen kaum öffentliche Aufmerksamkeit und Unterstützung zu gewinnen, so daß die Wahrnehmung naturschutzpolitischer Aufgaben sehr stark den Verbänden und deren hauptamtlichen Mitarbeitern obliegt.

Die Professionalisierung der Umweltverbände bedarf jedoch der **Akzeptanz der Mitglieder**, wenn unerwünschte Effekte, wie Verbandsaustritte, Verlust ehrenamtlichen Engagements oder die Behinderung inhaltlicher Arbeit durch Zunahme innerverbandlicher Auseinandersetzungen, vermieden werden sollen (⇒ 5.4.3.2). So führte die stark professionalisierte und hierarchisierte Organisationsstruktur von Greenpeace zur Abspaltung von Robin Wood. Ähnliches zeigt sich in der Zusammenarbeit von Umweltverbänden mit Wirtschaftsunternehmen im Rahmen des „Öko-Sponsorings“; in Verbänden, die sich auf die aktive Mitarbeit einer breiten Basis stützen, ist dies sehr umstritten (Brand et al. 1997). Mit innerverbandlichem Widerstand gegen Professionalisierungsbestrebungen ist aus mehreren Gründen zu rechnen:

1. Sind Professionalisierung und die Stärkung sozialer und politischer Kompetenzen nicht kostenneutral zu verwirklichen und finanzielle Umschichtungen erforderlich, werden die davon betroffenen Teilgliederungen der Verbände, wie Orts- und Kreisgruppen, aufgrund institutioneller Eigeninteressen hiermit nicht ohne weiteres einverstanden sein.
2. Projektbezogene Mittel der praktischen Naturschutzarbeit gehen zugunsten eines höheren Verwaltungsanteils verloren. Dies dürfte, wie auch bei anderen gemeinwohlorientierten Verbänden oder Organisationen, auf Kritik der Öffentlichkeit, potentieller Spender und der eigenen Mitglieder stoßen.
3. Das Bewußtsein für die Notwendigkeit sozialer, kommunikativer und politischer Kompetenzen und hierfür notwendiger hauptamtlicher Mitarbeiter ist bisher kaum

entwickelt, insbesondere bei jenen Mitgliedern, die sich vornehmlich der „praktischen Naturschutzarbeit“ widmen.

4. Eine stärkere Professionalisierung kann zur Abwertung des in den Naturschutzverbänden traditionell sehr bedeutsamen Ehrenamtes (SRU 1996) sowie zur Einschränkung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitglieder führen (⇒ 5.4.3.1). Damit einhergehen kann der Verlust ehrenamtlichen Engagements; was nach Hesse & Ellwein (1992) allerdings nicht zu vermeiden ist, wenn kollektive Akteure flächendeckend und kontinuierlich in das politische Geschehen eingreifen wollen.

Es bedarf daher der **„Absicherung“ von Professionalisierungsbestrebungen** durch begleitende Maßnahmen unter Berücksichtigung bestehender Strukturen und Mitgliedererwartungen.

1. Zusätzlich notwendige Finanzmittel sollten soweit als möglich durch Spenden- und Mitgliederwerbung beschafft werden, so daß sich die Mittel, die den Teilgliederungen zur Verfügung stehen, nicht verringern. Eine intensive, aufeinander abgestimmte Zusammenarbeit zwischen den Verbänden und das Setzen verbandsspezifischer Schwerpunkte könnte zur effektiveren Nutzung personeller und finanzieller Ressourcen beitragen.
2. Transparenz von Entscheidungsvorgängen, Engagement und Mitbestimmungsmöglichkeiten der ehrenamtlichen Mitglieder sowie Professionalität müssen ausbalanciert werden (SRU 1996). Die Arbeit der Hauptamtlichen muß weitgehend an die Ehrenamtlichen rückgebunden bleiben, sie darf diese nicht aus der Verbandsarbeit drängen oder „entlassen“, sondern sollte sie vielmehr unterstützen. Allerdings wird sich dieser Anspruch nicht vollkommen verwirklichen lassen, da im Verhältnis von Ehren- und Hauptamtlichen stets die Gefahr der Dominanz der Hauptamtlichen gegeben ist (⇒ 5.4.3.2). Als anzustrebendes Ziel sollte er aber gegenwärtig bleiben.
3. Von Seiten der Verbandsspitzen muß eine intensive verbandsinterne **Aufklärungsarbeit** über die Vorteile professioneller politischer Arbeit erfolgen. Folgende Argumente lassen sich anführen:
   - Der politische Prozeß kann kontinuierlich und aufmerksam verfolgt werden
   - Es kann hierdurch frühzeitig auf Entwicklungen reagiert werden
   - Es kann effektiver auf die öffentliche Meinung eingewirkt werden
   - Einflußpotentiale können schneller mobilisiert werden
   - Kontakte zu anderen politischen Akteuren können ausgebaut werden
   - Die genannten Punkte führen insgesamt zu verbesserten Möglichkeiten, politischen Einfluß zu nehmen und konkurrierenden Interessen entgegenzutreten. Damit werden langfristig die Chancen verbessert, konkrete Eingriffe in Natur und Landschaft zu verhindern bzw. zu minimieren sowie eigene Vorhaben umzusetzen.

Erleichtert wird die innerverbandliche Durchsetzbarkeit dieser Vorschläge durch den sehr gering gewordenen Anteil aktiver Mitglieder, der sich sowohl relativ als auch in absoluten Zahlen ausdrückt. Durch den Mitgliederzuwachs der letzten Jahre ist vor allem die Zahl jener gestiegen, die den Verband ideell und finanziell, nicht aber durch eigenes Engagement unterstützen wollen, während gleichzeitig die Zahl der aktiven Mitglieder gesunken ist[87]. Diese für die Verbände durchaus negativ zu bewertende Entwicklung verbessert andererseits ihre finanzielle Situation und schafft Freiräume für die genannten Veränderungen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu untersuchen, ob der Rückgang ehrenamtlicher Aktivität mit der bereits erfolgten Professionalisierung im naturwissenschaftlich-technischen und

[87] Dies gilt zumindest für den BUND (Bauchmüller 1997, Schmid (BN) 1996, mündl.), dürfte aber auch auf andere Verbände zutreffen.

planerischen Bereich in Zusammenhang steht. Eine solche Untersuchung bedarf jedoch ihrerseits bereits sozialwissenschaftlicher Professionalität.

5.4.3 Kollektive Akteure im Spannungsfeld von Handlungsfähigkeit und interner Mitbestimmung

Kollektive Akteure bedürfen der Professionalisierung und Arbeitsteilung sowie einer möglichst einheitlichen Außenwirkung, um handlungsfähig zu sein und erfolgreich auf den politischen Prozeß einwirken zu können (Hesse & Ellwein 1992, Weber 1981). In Handlungskollektiven, in denen Entscheidungen der Führung die Zustimmung oder Akzeptanz der Mitglieder voraussetzen, stehen diese Anforderungen in einem Spannungsverhältnis zum Anspruch interner Mitbestimmung. Dies wirkt sich auf interne und externe Steuerbarkeit kollektiver Akteure aus. In besonderem Maße sind davon demokratisch verfaßte Handlungskollektive, wie Parteien und Interessenverbände, betroffen. Von diesen soll im folgenden vornehmlich die Rede sein soll[88].

5.4.3.1 Die Notwendigkeit von Bürokratisierung und einheitlicher Willensbildung

Professionalisierung und ein Mindestmaß an bürokratischer Organisation sind notwendig, damit sich kollektive Akteure stabil und dauerhaft am politischen Geschehen beteiligen und schnell auf externe Ereignisse reagieren können. Dies führt dies zu einem Übergewicht der Funktionäre und Mandatsträger gegenüber den „einfachen“ Mitgliedern (Hesse & Ellwein 1992, Weber 1981).

Die politischen Einflußmöglichkeiten von Parteien und Interessenverbände hängen daneben in erheblichem Maße davon ab, ob sie die sehr unterschiedlichen Interessen ihrer Mitglieder bzw. ihrer Wähler systemintern ausgleichen und zu einem klaren, einheitlichen Willen integrieren und umformulieren können[89]. Sowohl Parteien als auch Verbände achten daher darauf, daß kontroverse interne Diskussionen das Bild inhaltlicher Geschlossenheit nicht zu stark beeinträchtigen. Sie müssen ihrer Mitglieder dazu verpflichten können, einmal formulierte Interessen, das daraus resultierende Vorgehen und die mit anderen Akteuren getroffenen Vereinbarungen zu unterstützen. Der Einfluß von Interessenverbänden und Parteien richtet sich somit nicht nur extern an andere politische Akteure sondern ebenso intern an die eigenen Mitglieder (Scharpf 1993a, 1993b).

Systeminterne Professionalisierung, bürokratische Organisationsform und Formulierung eines einheitlichen Interesses stehen aber in einem Spannungsverhältnis zu innersystemischer Demokratie und zu den Beteiligungsmöglichkeiten des einzelnen Mitglieds[90]. Dieses Spannungsverhältnis soll unter zwei Aspekten diskutiert werden:

1. Einflußmöglichkeiten des „einfachen“ Mitgliedes auf Entscheidungen und Handlungen des kollektiven Akteurs

---

[88] Die Ausführungen in diesem Abschnitt lassen sich jedoch nicht nur auf Parteien und Interessenverbände, sondern ebenso auf Staaten sowie, in geringerem Maße, auf organisierte Akteure wie Bürgerinitiativen oder Protestbewegungen beziehen, soweit diese demokratisch strukturiert sind oder ihre Repräsentanten Entscheidungen nicht unabhängig von der Mitgliederbasis oder durch eigene Machtbefugnis treffen können.

[89] von Alemann 1987, Hesse & Ellwein 1992, Pilz & Ortwein 1995, Schmitz 1993.

[90] Hesse & Ellwein 1992, Mayntz 1987, Scharpf 1993a, 1993b.

2. Fähigkeit kollektiver Akteure, ihre Mitglieder auf Ergebnisse zu verpflichten, die in Verhandlungen mit anderen Akteuren erzielt wurden („Verpflichtungskapazität“).

Der erste Aspekt ist vor allem von Bedeutung für die interne, der zweite für die externe Steuerbarkeit von Handlungskollektiven.

5.4.3.2 Folgen für die interne Steuerbarkeit kollektiver Akteure

Die internen Möglichkeiten zur Einflußnahme auf Parteien und Verbände durch die „einfachen“ Mitglieder werden in der Politikwissenschaft skeptisch beurteilt, da in Großorganisationen eine Dominanz des Funktionärs- und Hauptamtlichenapparates besteht[91]. Dies läßt sich nicht vermeiden, wollen kollektive Akteure dauerhaft und erfolgreich auf den politischen Prozeß Einfluß nehmen. Daneben ist die „Willensbildung in Großorganisationen ... aufgrund der Delegationsstufen vielfach gebrochen und verläuft durch entsprechend komplizierte Kanäle“ (von Alemann 1987, S. 161), so daß Diskussionsinhalte durch die Organisationsebenen gefiltert werden. In wesentlichen politischen Richtungsfragen erfolgt die Meinungsbildung in Parteien und Verbänden eher von oben nach unten als umgekehrt (Kösters 1993). Die besten Chancen unmittelbarer Beteiligung bestehen „für diejenigen ..., die sich genügend Zeit nehmen - oder sie haben“ (Hesse & Ellwein 1992, S. 154) sowie auf unteren Organisationsebenen, wie lokalen Parteigliederungen. Hier kann die Chance des einzelnen Mitglieds, an inhaltlichen Beschlüssen oder der Kandidatenauswahl mitzuwirken, weniger eingeschränkt werden als auf höheren Ebenen (Gabriel 1983a, Schmitz 1983). Aufgrund der Passivität vieler Mitglieder „lassen sich örtliche Gremien leicht erobern und ‘umfunktionieren’, was besonders engagierten Gruppen innerhalb der formalen Rahmenbedingungen auch immer wieder Chancen eröffnet“ (Hesse & Ellwein 1992, S. 169).

Die Mitgliedschaft in Parteien und Verbänden stellt daher nur in sehr begrenztem Umfang ein Mittel dar, um die große politische Linie von Parteien im Sinne umwelt- und naturschutzpolitischer Vorstellungen zu beeinflussen - ganz abgesehen davon, daß deren Verwirklichung innerhalb von Parlamenten und Regierungen den oben geschilderten Restriktionen unterworfen ist. Eine Ausnahme bilden lokale Parteigliederungen, wo sich durch gezielte Aktionen Einflußmöglichkeiten ergeben, die auf lokaler Ebene auch zur Verwirklichung materieller Naturschutzziele führen können.

Bei der Wahrnehmung solcher Einflußmöglichkeiten ist zu berücksichtigen, wie sich darauf beruhende Entscheidungen auf die Mitglieder und bei Parteien auch auf die Wählerschaft auswirken. Veränderungen von Zielen und Schwerpunktsetzungen, die zu internen Auseinandersetzungen, Mitgliederaustritten oder Wählerverlusten führen, verlieren ihre Wirksamkeit, wenn hierdurch die ursprüngliche Machtbasis des kollektiven Akteurs sowie das Engagement seiner Mitglieder entfällt. Um dies zu vermeiden, ist es notwendig, Entscheidungen an die Mitglieder rückzubinden. Dieses Erfordernis stellt auch für die externe Beeinflußbarkeit kollektiver Akteure eine entscheidende Variable dar (Friedrichs 1994, Hesse & Ellwein 1992).

[91] von Alemann 1987, Hesse & Ellwein 1992, Kösters 1993, Mayntz 1978, Scharpf 1993b.

5.4.3.3 Folgen für die externe Steuerbarkeit kollektiver Akteure

Sobald sich Handlungskollektive in Verhandlungen mit anderen Akteuren befinden, ergeben sich bei der Suche nach gemeinsamen Problemlösungen Schwierigkeiten auf zwei Ebenen: auf einer Ebene werden **problemangemessene Lösungen** *zwischen* den Akteuren gesucht, auf der anderen Ebene geht es *innerhalb* der beteiligten Organisationen darum, „die **demokratische Legitimation** für die vereinbarte Lösung zu gewinnen" (Scharpf 1993a, S. 168; Hervorhebung S.H.) Die Notwendigkeit demokratischer Legitimation beschränkt die Möglichkeit der Repräsentanten kollektiver Akteure, Lösungsvorschlägen zuzustimmen, die voraussichtlich keine Zustimmung der Mitglieder finden. Das Problem besteht darin, daß die Mitglieder lediglich mit Verhandlungsergebnissen konfrontiert werden, ohne dabei angestellte sachbezogene Überlegungen und Lernprozesse mitvollzogen zu haben (Scharpf 1993b) und sich demzufolge Lösungen um so eher verweigern, je mehr diese im Gegensatz zu ihren Interessen stehen. „De facto sind Gruppen-Repräsentanten häufig unnachgiebiger als Personen, die nur für sich selbst verhandeln" (Schwinger & Kayser 1994, S. 363).

Dies könnte mit der individuellen Tendenz zur **Differenzierung zwischen „ingroup" und „outgroup"**, also zur Differenzierung zwischen dazugehörigen und nicht-dazugehörigen Individuen und Gruppen, in Zusammenhang stehen[92]. Diese Differenzierung ist in der Regel mit stereotypen Kategorisierungen anderer Gruppen und ihrer Mitglieder sowie der Überbetonung von Unterschieden zwischen ingroup und outgroup verbunden. Entsprechend der „Social Identity-Theorie" von Tajfel (1978, zit. bei Mummendey 1994) liegt die Ursache hierfür im Streben von Individuen nach sozialem Vergleich und dem Wunsch, Überlegenheit zu erhalten oder zu bewahren, so „daß die bloße Existenz einer ingroup-outgroup-Differenzierung zu kompetitiven Vergleichen, 'sozialem Wettbewerb' ... führt" (ebd., S. 340) und Gruppenmitglieder infolge dessen weniger bereit sein dürften, Vereinbarungen mitzutragen, die als „Niederlage" gewertet werden können.

Hierdurch wird einmal die **Steuerbarkeit von Handlungskollektiven** durch externe Akteure begrenzt. Zum anderen sind erzielbare Lösungen unter inhaltlich-sachlichen Gesichtspunkten häufig suboptimal, und zwar um so mehr, je stärker die systeminterne Willensbildung der beteiligten kollektiven Akteure demokratisiert ist. Entsprechend schwer tun sich westliche Industriestaaten, auf internationalen Konferenzen zum Schutze des Erdklimas oder der Artenvielfalt wirksamen Regelungen zuzustimmen, wenn diese innerstaatlich nicht durchsetzbar erscheinen - auch wenn die hierfür verantwortlichen Instanzen weniger einzelnen Bürger, sondern vielmehr einflußreiche Interessensgruppen sind. Sind Lösungen hingegen problemadäquat, ist meist ein Legitimations- und Demokratiedefizit innerhalb kollektiver Akteure festzustellen. Entscheidungen, auf die sich kollektive Akteure verpflichten lassen, lösen daher kaum Probleme; auf Entscheidungen, die Probleme lösen könnten, lassen sich die Akteure nicht verpflichten[93]. Der **Status quo** wird gestärkt, Verhandlungsergebnisse kommen nur auf dem **kleinsten gemeinsamen Nenner** zustande.

Naturschutzvertreter sollten daher in Verhandlungen stets den Entscheidungsspielraum kollektiver Akteure berücksichtigen. Dieser Entscheidungsspielraum wird von mehreren Faktoren bestimmt. Wie Befunde über gemeinwohlorientiertes Handeln von Interessenverbänden (vgl. die Beiträge in Mayntz (Hrsg.) 1992) zeigen, ist der Grad der Übereinstimmung einer gemeinwohl- (oder naturschutz-) orientierten Verhandlungslösung mit

---

92 Eibl-Eibesfeldt 1984, 1988, Mummendey 1994, Riedl 1976, Zimmer 1979.

93 Siehe hierzu Hesse & Ellwein 1992, Kern & Bratzel 1996, Mayntz 1987, Scharpf 1993a.

den primären Interessen der Verbandsmitglieder von besonderer Bedeutung - und somit wiederum die Frage, ob win-win-Lösungen erzielt werden können. Daneben kommen innerverbandliche Faktoren ins Spiel: Erwartungen der Mitglieder an Konsensorientierung bzw. Militanz der Interessensvertretung, Heterogenität der Mitgliederinteressen, Ausmaß innerverbandlicher Konflikte, Gründe der Mitgliedschaft.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß systeminterne Demokratie und Problemlösungskapazität in der politikwissenschaftlichen Literatur als Antagonisten verstanden werden, wobei das eine jeweils auf Kosten des anderen geht. Dennoch werden aber in Parteien und Verbänden beide Defizite gleichzeitig festgestellt - und zwar beide eher als Regel denn als Ausnahme. Zur Erklärung dieses Widerspruchs - **geringe partei- und verbandsinterne Demokratie bei gleichzeitig geringer Problemlösungskapazität in Verhandlungssystemen** - wird folgende These vorgeschlagen: Demokratisch verfaßte Handlungskollektive vermögen, um nach außen handlungsfähig zu sein, den Anspruch interner Demokratie nicht vollständig einzulösen, den Mitwirkungsmöglichkeiten des einzelnen Mitglieds sind daher starke Grenzen gesetzt. Im Regelfall gehen inhaltliche Anstöße auf die Führung und den Funktionärsapparat zurück, denen auch die wesentlichen Entscheidungskompetenzen verbleiben. Dennoch sind die Führungen gezwungen, die Interessen und den Willen der Mehrzahl der Mitglieder antizipierend zu berücksichtigen: Denn bei zu starken Differenzen zwischen Entscheidungen der Führung und Erwartungen der Basis steigt die Gefahr von systeminternen Auseinandersetzungen, die schließlich zur Abwahl der Führung oder zu Mitgliederaustritten führen können. Repräsentanten von Parteien haben darüber hinaus Auswirkungen ihres Handelns auf das Wählerverhalten zu berücksichtigen.

Es besteht somit ein Spannungsverhältnis zwischen Mitgliedern, Funktionären und Mandatsträgern, dessen Ablauf nicht sicher vorausgesagt werden kann (Hesse & Ellwein 1992). Auf diese Weise halten sich Führung und Mitglieder gegenseitig in Schach. Auch dies wirkt sich tendenziell zugunsten des Status quo aus: Systeminterne innovative Anstöße von Mitgliedern werden durch die Organisation gefiltert, während externe Vereinbarungen der Führung, die sich zu weit von den Erwartungen der Mitgliedermehrheit entfernen, ebenfalls nicht durchsetzbar sind. Gestützt wird dies dadurch, daß es sich - wie im Verhältnis von Verwaltung und politischer Leitung auch - um einen weitgehend unausgesprochenen Dialog handelt, bei dem die gegenseitigen Erwartungen nicht offengelegt werden und sich das Handeln der Beteiligten als sich selbst erfüllende Prophezeiung stets „auf der sicheren Seite“ bewegt. Potentielle Handlungsspielräume werden hierdurch nicht genutzt. Um dies zu vermeiden, sollten Naturschutzinteressen sowohl an die Repräsentanten als auch an die Mitglieder kollektiver Akteure herangetragen werden. Hierdurch kann überprüft werden, ob sich die „Vorsicht“ der Repräsentanten und die Erwartungen der Mitglieder tatsächlich entsprechen oder ob sie sich nicht auf einem sehr niedrigen Niveau gegenseitig „gefangen halten“[94].

[94] Siehe hierzu die analogen Ausführungen zu sozialen Rollen unter 4.2.9 sowie zum Verhältnis von politischer Leitung und Verwaltung im politisch-administrativen System unter 5.3.4.4.

5.5 INTERESSENSPEZIFISCHE BEDINGUNGEN VON MACHT UND EINFLUSS

Unter interessenspezifischen Bedingungen von Macht und Einfluß werden hier jene Bedingungen verstanden, die sich allein aus der Art des jeweils vertretenen Interesses ergeben - unabhängig von den Akteuren sowie deren Handlungsweisen, Mitteln und Strategien.

5.5.1 Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessen

Interessen können um so wirkungsvoller in den politischen Entscheidungsprozeß eingebracht und durchgesetzt werden, je organisations- und konfliktfähiger sie sind[95]:

- „Organisationsfähig sind gesellschaftliche Bedürfnisse und Interessen dann, wenn sie in ausreichendem Umfang diejenigen motivationalen und materiellen Ressourcen mobilisieren können, die zur Etablierung eines Verbandes oder eines ähnlichen Instruments der Interessenvertretung erforderlich sind“ (Offe 1969, zit. bei von Alemann 1987, S. 45).
- „Konfliktfähigkeit beruht auf der Fähigkeit einer Organisation bzw. der ihr entsprechenden Funktionsgruppe, kollektiv die Leistung zu verweigern bzw. eine systemrelevante Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen“ (Offe 1969, zit. ebd.).

Die **Organisationsfähigkeit** eines Interesses hängt in starkem Maße davon ab, ob es sich um ein **Partikularinteresse** oder um ein **Allgemeininteresse** handelt. Unter Allgemein- oder Gemeinwohlinteressen werden Interessen verstanden, die nicht wie Partikularinteressen ausschließlich oder überwiegend einer abgrenzbaren Gruppe zuordenbar sind, sondern tendenziell allen Mitgliedern einer Gesellschaft (Leonhard 1986). Allerdings läßt sich eine scharfe Grenze zwischen Partikular- und Allgemeininteresse weder anhand der Zahl der Akteure, die ein Interesse vertreten, ziehen, noch anhand der individuellen Interessenlage, bei der Partikular- und Allgemeininteressen häufig miteinander verwoben sind (ebd.). Es werden daher Auffassungen vertreten, denen zufolge Interessen stets an einzelne Personen oder Gruppen gebunden und damit Partikularinteressen seien. Der Begriff Allgemeininteresse sei keine empirische Kategorie, sondern ein normatives Postulat, das jene für sich beanspruchen, die lediglich ihre eigenen Interessen verfolgten und wirke deshalb verschleiernd, solange es Interessensgegensätze in Staat und Gesellschaft gebe (Lexikon der Politik 1995, Weber 1981). Trotz dieser Einwände soll im folgenden an der Unterscheidung zwischen Partial- und Allgemeininteressen festgehalten werden, da diese in der Literatur die entscheidende Rolle für die Erklärung der Organisationsfähigkeit von Interessen spielen und als Idealtypen eine bedeutende heuristische Funktion für die Erklärung sozialer Tatbestände wahrnehmen[96].

Da Allgemeininteressen Interessen sehr großer Gruppen sind, unterliegen sie häufig und in besonderem Maße der **Kollektivgutproblematik** (Olson 1968). Je nach Betrachtungsweise stellt diese das spiegelbildliche Pendant zur Allmende-Klemme dar oder diese eine spezifische Ausprägung der Kollektivgutproblematik. Die Theorie der Kollektivgüter beschreibt Probleme, die mit der Beschaffung eines noch nicht vorhandenen öffentlichen Gutes verbunden sind. Als öffentliches oder Kollektivgut „wird … jedes Gut definiert, das den

---

[95] von Alemann 1987, Hesse & Ellwein 1992, Leonhard 1986, Mayntz 1987.

[96] Auch Weber (1981) spricht an anderer Stelle ganz selbstverständlich von schwer organisierbaren Allgemeininteressen.

anderen Personen in einer Gruppe praktisch nicht vorenthalten werden kann, wenn irgendeine Person ... in einer Gruppe es konsumiert“ (ebd., S. 13). Daher können auch Personen, die sich an den Kosten der Beschaffung des Gutes nicht beteiligen, Nutzen aus ihm ziehen. Saubere Luft atmen auch jene, die sich nicht für eine Verbesserung der Luftreinhaltung eingesetzt haben, attraktive Landschaften und eine vielfältige Flora und Fauna können auch von jenen erlebt werden, die sich nicht für ihre Erhaltung engagieren, von Schadstoffen freies Wasser ist nicht nur jenen als Trinkwasser vorbehalten, die einen Beitrag zu Schadstoffreduktionen geleistet haben[97]. Diese Beispiele zeigen bereits, daß viele Umweltprobleme Kollektivgutprobleme sind (vgl. Brand et al. 1997).

Wie bei der Allmende-Klemme liegt das entscheidende Problem im **Konflikt zwischen individuellen und kollektiven Interessen**. Das günstigste Kosten-Nutzen-Verhältnis für eine Person ist dann gegeben, wenn sie selbst nichts zur Beschaffung eines Kollektivguts beiträgt, aber, sobald es einmal beschafft ist, Nutzen daraus zieht. Es besteht daher die Tendenz, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten. Je höher der Anteil trittbrettfahrender Mitlieder einer Gruppe ist, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß das Kollektivgut nicht beschafft wird. „Aus der Tatsache, daß es für die Mitglieder einer Gruppe vorteilhaft wäre, wenn das Gruppenziel erreicht würde, folgt nicht, daß sie ihr Handeln auf die Erreichung des Gruppenziels richten werden, selbst wenn sie völlig rational im Eigeninteresse handeln" (ebd., S. 2). Organisationen, die öffentliche Güter bereitstellen, wie z.B. staatliche Einrichtungen, können daher nur eingeschränkt mit der freiwilligen Unterstützung ihrer Mitglieder für gemeinsame Ziele rechnen. Nicht umsonst ziehen Staaten Steuern zwangsweise ein.

Eine wichtige, nach Olson (1968) die entscheidende, Variable für die Bereitschaft von Individuen, zur Beschaffung eines Kollektivgutes beizutragen, ist die **Gruppengröße**. Je größer eine Gruppe ist, um so weniger ist die Beschaffung eines Gutes gewährleistet. Hierfür sind vor allem drei Gründe maßgeblich. Erstens fallen Handlungen des Einzelnen in großen Gruppen meist weniger ins Gewicht als in kleinen Gruppen, so daß eine dem individuellen Kosten-Nutzen-Verhältnis angemessene Verhaltensrückmeldung fehlt. Zweitens spielt es eine erhebliche Rolle, ob das Kollektivgut bereits durch das Handeln einzelner oder weniger Individuen beschafft werden kann oder ob es des Handelns des überwiegenden Teils der Gruppe bedarf. Können bereits Einzelne das Gut beschaffen, werden sie dies wahrscheinlich dann, wenn der der individuelle Nutzen die aufzubringenden Kosten übersteigt. Dies ist aber eher in kleinen Gruppen der Fall. Ein alltägliches Beispiel bilden Kollektivgüter wie „geputzte Wohnung“ oder „gespültes Geschirr“ in Familien oder Wohngemeinschaften: Diese Güter werden erfahrungsgemäß häufig von Einzelnen unter Inkaufnahme des Trittbrettfahrer-verhaltens anderer Gruppenmitglieder beschafft. Drittens kann Trittbrettfahrerverhalten in kleinen Gruppen leichter thematisiert, kontrolliert und unterbunden werden als in großen Gruppen. Kleine Gruppen sind daher leichter in der Lage, ihre (Partial-) Interessen zu fördern und sich mit einem Kollektivgut zu versorgen als größere[98].

Die Verwirklichung von Naturschutzzielen bzw. die Beschaffung des Kollektivguts „Umweltqualität“ sind nun dadurch erschwert, daß sie Allgemeininteressen großer Gruppen darstellen. Sie sind durch individuelles Handeln langfristig und flächendeckend nicht zu erreichen, sondern setzen die Zusammenarbeit einer Vielzahl von Akteuren voraus (vgl.

[97] Vgl. Brand et al. 1997, Raschke 1993, Willems 1996.

[98] Zu berücksichtigen ist hier, daß ein Allgemeininteresse der Mitglieder einer kleinen Gruppe in einer größeren Gruppe lediglich ein Partialinteresse darstellen kann. Beispielsweise stellen günstige finanzpolitische Rahmenbedingungen für die Mitglieder der Arbeitgeberverbände ein Allgemeininteresse dar, während es gesamtgesellschaftlich eher als Partialinteresse zu betrachten ist.

Willems 1996). Die Möglichkeit, daß einige wenige Akteure das Kollektivgut „Umweltqualität“ auf eigene „Kosten“ besorgen und in Kauf nehmen, daß auch andere hiervon profitieren, scheidet aus.

Nach Olson (1968) verfügen große Gruppen zwar über eine latente Macht oder Fähigkeit zum Handeln, können diese aber nur unter bestimmten Bedingungen realisieren. Hierfür müssen sie in der Lage sein, entweder Zwang auf das Verhalten ihrer Mitglieder auszuüben, oder neben dem kollektiven Gut auch selektive und/oder autoritative Güter anzubieten. Selektive Güter stehen nicht jedem zur Verfügung, sondern kommen nur jenen zugute, die hierfür auch die Kosten tragen - Dienstleistungen, die Verbände nur ihren Mitgliedern anbieten, sind ein Beispiel hierfür. Sie dienen als Anreiz, sich durch die Mitgliedschaft in einem Verband an der Beschaffung eines Kollektivgutes zu beteiligen. Autoritative Güter sind Güter oder Leistungen, auf die die Mitglieder angewiesen sind, die sie ausschließlich bei der jeweiligen Gruppe erhalten können. Nur durch solche Mittel kann nach Olson (1968) ein rational handelndes Mitglied einer latenten Gruppe dazu bewegt werden, gruppenorientiert zu handeln. Entsprechend stellen große Interessenverbände ihren Mitgliedern i.d.R. nicht-kollektive Güter zu Verfügung (von Alemann 1987, Hesse & Ellwein 1992). Solche würden auch die Organisationsfähigkeit kollektiver Akteure des Umwelt- und Naturschutzes verbessern.

Obwohl Olsons Modell einen wichtigen Beitrag zum Verständnis kollektiver Handlungen liefert, unterschätzt es die **Möglichkeiten kollektiven Handelns**. Als „Rational Choice“-Modell[99] entlehnt es seine Prämissen der Ökonomie und führt daher jegliches Handeln auf individuelle Entscheidungen zurück, die ihrerseits als Produkt von rationaler Entscheidungsfindung, Nutzenmaximierung und Eigennutz verstanden werden. Dadurch werden weitere verhaltensbestimmende Faktoren wie individuelle Wertepräferenzen, soziale Normen, Gewohnheiten, Problemsensibilität, persönliches Engagement oder das mögliche Auseinanderklaffen von objektiven Einflußchancen und deren subjektiver Wahrnehmung außer acht gelassen. Bei kollektiven Akteuren werden Entscheidungen zudem eher anhand vorgegebener Organisationszwecke als vom davon unabhängigen Individualnutzen geleitet. Aus diesen Gründen kann Olsons Theorie die Existenz von und individuelles Engagement in Parteien, sozialen Bewegungen oder ideell motivierten und gemeinwohlorientierten Verbänden (Alemann 1987) ebensowenig erklären wie die hohen Wahlbeteiligungen in Demokratien ohne Wahlpflicht oder die starke Organisation von Interessen in westlichen Industriestaaten (Willems 1996). Für ein umfassende Theorie kollektiven Verhaltens greift Olson daher zu kurz. Trotz dieser Einschränkungen beschreibt er doch wichtige Variablen, die zum Verhalten individueller und kollektiver Akteure beitragen (vgl. Kunz 1996). Denn es ist naiv „anzunehmen, die Menschen täten am liebsten, was im allgemeinen Interesse liegt. Ohne Zweifel sind sie zur Verfolgung allgemeiner Interessen ... häufiger bereit als ihnen von einem engen Nutzensmodell angesonnen wird. Aber das Absehen von sich selbst ist keine Dauerhaltung, auf die Politik setzen könnte“ (Raschke 1993, S. 740f.).

Dies wird durch empirische Befunde gestützt. Es ist festzustellen, daß Interessen, „so allgemein und dringlich sie auch sein mögen, im politischen System allzuschnell ausgesondert [werden]. Gerade die allgemeinen Interessen ... sind gleichzeitig so heterogen, daß sie kaum mächtige Verbände hervorbringen“ (von Alemann 1987, S. 191) und politisch wahrgenommen werden können. Hingegen können Vertreter von Partikularinteressen leichter Verbände und

[99] Vgl. zu „Rational Choice“- Ansätzen die Beiträge in Druwe & Kunz (Hrsg., 1996), zur Kritik an Olsons „Logik kollektiven Handelns“ insbesondere den Beitrag von Willems, daneben Bürklin & Welzel 1996, Thiery 1996, Vobruba 1992.

andere Formen der Interessenvertretung bilden. Es besteht daher häufig das **Paradoxon, daß Allgemeininteressen gegenüber Partikularinteressen kaum durchsetzbar sind**[100]. Dies zeigt sich in der Gesundheits-, Steuer-, Verbraucher- und auch in der Umwelt- und Naturschutzpolitik: Überall herrscht ein Ungleichgewicht zwischen den wirtschaftlichen Interessen mächtiger Unternehmen und Verbände einerseits, den Interessen ihrer Leistungsabnehmer und den von den Auswirkungen ihres Handelns Betroffenen andererseits. Zwar verfügen beispielsweise Verbraucher gegenüber wirtschaftlichen Interessen über eine erhebliche Konfliktfähigkeit durch Nachfragemacht, sie konnten diese aufgrund ihrer geringen Organisationsfähigkeit bisher aber nur sehr sporadisch nutzen[101].

Wo partikulare Interessen durch mächtige Einzelakteure und Verbände vertreten sind, Allgemeininteressen jedoch nicht oder nur schwach, stellt die **Wahrnehmung von Gemeinwohlinteressen** - zumindest normativ - eine **wichtige Aufgabe des Staates** dar (Mayntz 1992), der er teilweise auch nachkommt. So wurde die Stiftung Warentest durch die Bundesregierung zur Stärkung von Verbraucherinteressen ins Leben gerufen. Da aber partikulare Interessen auch innerhalb des Staates vertreten sind und von außen an ihn herangetragen werden, kann er nicht ausschließlich und einheitlich als Vertreter von Allgemeininteressen auftreten (Mayntz 1978). Bestehende Ungleichgewichte zwischen Allgemein- und Partikularinteressen sind durch staatliches Handeln daher niemals ausgleichbar.

Vor dem Hintergrund der höheren Organisationsfähigkeit partikularer Interessen ist die verbreitete Auffassung, daß **ökonomische Interessen** meist die Oberhand über konkurrierende nicht-ökonomische Interessen behalten, zu differenzieren. Besonders durchsetzungsfähig sind partikulare, also betriebswirtschaftliche, Interessen. Allgemeine ökonomische, also volkswirtschaftliche, Interessen sind demgegenüber häufig selbst gegenüber partikularen Interessen nicht-ökomomischer Art schwer durchsetzbar (vgl. Baumheier 1993). Da aus „der Natur der Umwelt als öffentlichem Gut folgt, daß Umweltrisiken volkswirtschaftliche Risiken sind“ (Siebert 1988, zit. bei ebd., S. 38), sind Umwelt- und Naturschutzforderungen oft selbst dann in einer schwachen Position, wenn sie gegenüber konkurrierenden Interessen volkswirtschaftliche Vorteile aufweisen. Dies ist bei Planungsprozessen von Verkehrswegen zu beobachten, in denen sich umweltgerechtere Varianten selbst dann nicht durchsetzen lassen, wenn sie volkswirtschaftlich günstiger sind. Ein weiteres Beispiel sind viele Auseinandersetzungen zwischen Naturschützern und Jägern um die Festsetzung von Abschußzahlen, die eine Waldverjüngung ohne kostenintensive Zäunungsmaßnahmen ermöglichen sollen.

Daß Naturschutzinteressen meist Allgemeininteressen sind, die der Kollektivgutproblematik und geringer Organisationsfähigkeit unterliegen, reicht zur Erklärung ihrer geringen Durchsetzungsfähigkeit allein jedoch nicht aus. Denn häufig stehen **Naturschutzinteressen in Konkurrenz zu anderen Allgemeininteressen** - auch Ausbau und Erhaltung funktionierender Verkehrswege oder der Wohnungsbau stellen Allgemeininteressen dar, die zudem ebenfalls der Kollektivgutproblematik unterliegen können. In der planungsrechtlichen Abwägung unterliegen Naturschutzbelange oft anderen, höher bewerteten Belangen des Gemeinwohls. Hier kommt, neben den in den vorangegangenen Abschnitten genannten Bedingungen von Macht und Einfluß, die Konfliktfähigkeit von Interessen ins Spiel.

[100] Siehe hierzu Hartkopf & Bohne 1983, Hesse & Ellwein 1992, Kösters 1993, Leonhard 1986, Mayntz 1987, 1992, Neidhardt 1994, Raschke 1993, Pilz & Ortwein 1995, Thiery 1996, Weber 1981.

[101] Heinze & Voelzkow 1992, Kösters 1993, Mayntz 1992.

Die **Konfliktfähigkeit von Interessen** beruht auf ihrer Bedeutung für die Gesellschaft oder bestimmte Teilsysteme. Akteuren wird um so mehr und um so eher Macht und Einfluß eingeräumt, je wichtiger die von ihnen erbrachten Leistungen für andere Akteure sind und je glaubwürdiger deren Verweigerung angedroht werden kann, je größer also die „Tauschmasse“ ist, die ein Akteur in Verhandlungen einbringen kann oder, anders ausgedrückt, je höher sein gesellschaftliches Sanktionspotential ist[102].

Über eine **hohe Konfliktfähigkeit** verfügen folgende Interessen und demzufolge Akteure:

- Akteure, die Erwerbsinteressen vertreten, indem sie als Unternehmer Kapital und Arbeit oder als Arbeitnehmer Arbeitskraft zur Verfügung stellen, da staatliche und parteipolitische Akteure sowohl an einem möglichst hohen Steueraufkommen als auch an der Sicherung von Arbeitsplätzen interessiert sind[103].
- Akteure, wie Interessenverbände und Unternehmen, die über Informationen verfügen, auf die Exekutive und Legislative für Gesetzesformulierung und -vollzug angewiesen sind. Diese Informationen können sich sowohl auf wissenschaftlich-technische Entwicklungen als auch auf die Akzeptanzchancen von Gesetzesvorhaben bei den jeweiligen gesellschaftlichen Akteuren beziehen[104].
- Akteure, die an der Verwirklichung politischer Programme und damit an der gesellschaftlichen Steuerung mitwirken, da der Staat zur Entlastung seiner Kapazitäten hierauf zwingend angewiesen ist. Solche Leistungen erbringen v.a. die Interessenverbände aufgrund ihrer Verpflichtungskapazitäten gegenüber ihren Mitgliedern (Weber 1981).

Über **geringe Konfliktfähigkeit** verfügen demgegenüber Akteure, die keine glaubhafte Leistungsverweigerung androhen können. Hierzu gehören in der Regel auch die Akteure von Umwelt- und Naturschutz, die nur vereinzelt über politische Tauschpotentiale verfügen[105]. Einen politischen Tauschfaktor stellen Handlungsanreize dar, die in finanzieller Form, z.B. im Rahmen der Programme des Vertragsnaturschutzes für die Landwirtschaft angeboten werden. Weitere Tauschpotentiale bestehen für Umwelt- und Naturschutzbehörden im Rahmen der Beteiligung an Genehmigungsverfahren und vorgelagerten Aushandelungsprozessen. Dort verfügen sie über die Möglichkeit, von Belastungsverursachern Zugeständnisse zu erwirken, indem sie ihrerseits prinzipielle Zustimmung zum Vorhaben, akzeptable Grenzwerte bzw. Auflagen, einen über die Absprachen hinausgehenden Regulierungsverzicht und eine schnelle Antragsbearbeitung anbieten (Knoepfel 1989). So wird häufig auch bei der Anwendung der Eingriffsregelung vorgegangen (Burmeister 1988, Hempen et al. 1992). Aufgrund der in 5.3. und 5.4 beschriebenen, relativ schwachen Stellung

---

[102] Drennig 1982, Kösters 1993, Leonhard 1986, Mayntz 1978, 1992, Pilz & Ortwein 1995, Weber 1981.
Die zu Beginn des Kapitels gegebene Definition des Begriffes Konfliktfähigkeit (Offe 1969) sowie seine Verwendung in der zitierten Literatur lassen offen, ob eine Konfliktfähigkeit von Interessen auch dann gegeben ist, wenn das Sanktionspotential eines Akteurs nicht unmittelbar aus der mit dem jeweiligen Interesse verbundenen Fähigkeit zur Leistungsverweigerung resultiert. Selbstverständlich verfügen alle Akteure, unabhängig von ihren Interessen, über ein gesellschaftliches Stör- und Sanktionspotential und über die Möglichkeit, Leistungen zu verweigern. Auch Loyalität gegenüber einem politischen System, einer Partei oder den Entscheidungen staatlicher Akteure läßt sich als Leistung verstehen, die verweigert werden kann. Dies kann z.B. durch Beschreitung des Gerichtsweges zur Verhinderung der Verwirklichung anderer Interesssen, durch Mobilisierung der Öffentlichkeit, Protestaktionen, Boykottmaßnahmen oder illegale Aktionen, zum Ausdruck gebracht werden. In diesem Sinne sind Vertreter jedes Interesses konfliktfähig. Solche Möglichkeiten, die im Prinzip jedem Akteur, unabhängig von seinen spezifischen Interessen bzw. seiner spezifischen gesellschaftlichen Funktion, zur Verfügung stehen, sollen hier aus dem Begriff "Konfliktfähigkeit von *Interessen*“ ausgeklammert bleiben und werden in Abschnitt 5.6 behandelt.

[103] Leonhard 1986, Raschke 1993, Uebersohn 1990.

[104] Jänicke 1993a, Mayntz 1983b, Stenger 1990, Weber 1981.

[105] von Alemann 1987, Cornelsen 1991, Leonhard 1986, Mitlacher et al. 1996, Raschke 1991.

der Naturschutzbehörden innerhalb der Administration, ist der Einsatz dieser Möglichkeiten bzw. ihre Wirksamkeit jedoch Beschränkungen unterworfen. Dies gilt besonders bei konfliktbeladenen Entscheidungen mit hoher politischer Bedeutung und einem hohen Ermessensspielraum der zuständigen Behörden bzw. deren politischer Leitung, wie dies bei Großprojekten (z.B. Autobahnen, ICE-Trassen) der Fall ist.

Mit Naturschutz sind meist keine Erwerbs- und Arbeitsplatzinteressen verbunden, mit vielen konkurrierenden Partikular- und Allgemeininteressen hingegen schon. Daher können durch die **Verbindung von Naturschutzinteressen mit Erwerbsinteressen** die Chancen zur Verwirklichung von Naturschutzzielen erhöht werden. Vertreter partikularer ökonomischer Interessen zeigen in der Regel keine Hemmung, Naturschutzargumente zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen zu instrumentalisieren und Naturschutzzielen damit quasi „im Schlepptau“ zur Verwirklichung zu verhelfen. So wandten sich neben Naturschützern auch die Vertreter von Fremdenverkehrsinteressen sehr energisch gegen den in den 1970er Jahren geplanten weiteren Ausbau der Salzach in Oberbayern. Daraufhin stellten sich Kommunalpolitiker, die sich vorher nicht für den Naturschutz eingesetzt hatten, mit Natur- und Landschaftsschutzargumenten gegen die Pläne. Es kam zu einer erfolgreichen Koalition privatwirtschaftlicher Interessen des Fremdenverkehrs mit Naturschutzzielen (Erlwein 1981).

Insgesamt scheint die Organisations-, insbesondere aber die Konfliktfähigkeit von Naturschutzinteressen bisher nicht groß genug zu sein, um sich gegenüber anderen Interessen durchsetzen zu können. Zur Frage, ob und wie sich diese Fähigkeiten in Anbetracht der Kollektivgutproblematik steigern lassen, liegen außer einigen empirisch nicht abgesicherten Ratschlägen (so z.B. von Cornelsen 1991) bisher keine fundierten Untersuchungen vor. Hier besteht ein erheblicher Forschungsbedarf. Ansatzpunkte hierfür sind in folgenden Fragestellungen zu sehen:

- Können aus der Tatsache, daß Naturschutzziele i.d.R. Allgemeininteressen darstellen, Chancen abgeleitet werden, indem gerade der Gemeinwohlcharakter des Naturschutzes betont wird, den partikulare Interessen häufig für sich deklarieren müssen, um durchsetzungsfähiger zu sein (⇒ 5.6.1)?
- Lassen sich umgekehrt die Ziele des Naturschutzes als Partikularinteressen definieren und als solche durchsetzen?
- Lassen sich Interessen des Naturschutzes mit partikularen Interessen verbinden?
- Lassen sich durch den Naturschutz erbrachte, materielle und immaterielle Leistungen, die von anderen Akteuren erwünscht sind, aber nicht selbst erbracht werden können, als „Tauschmasse“ in den Interessensausgleich einbringen?
- Bestehen bisher nicht genutzte Sanktions- und Störmöglichkeiten durch die Akteure des Naturschutzes, von welchen Voraussetzungen sind diese abhängig und wie wären sie einzusetzen?

5.5.2. Politische Anschlußfähigkeit und machtpolitische Relevanz von Interessen

Die Durchsetzbarkeit von Interessen hängt von den jeweiligen gesellschaftlichen und politisch-administrativen Rahmenbedingungen mit ab. Diese bestimmen, ob es für politische Akteure möglich oder vorteilhaft ist, ein Problem aufzugreifen, zu bearbeiten und damit verbundene Interessen zu vertreten. Es ist mit anderen Worten die Frage, ob und wie weit ein Interesse an gegebene politische Bedingungen „anschlußfähig“ (Rucht 1994a) ist.

Je nach ihrer **Anschlußfähigkeit** weisen Umwelt- und Naturschutzprobleme bzw. -interessen eine unterschiedliche Eignung für die politische Bearbeitung und Lösung auf (Jänicke 1996). Dies wurde implizit bereits in Abschnitt 5.3.4 behandelt: Ziele des Naturschutzes, die präventive, innovative und querschnittsorientierte Maßnahmen erfordern, stoßen aufgrund sektoraler Zuständigkeiten, der Politikverflechtung und des konservativ-inkrementalen Charakters politischer Prozesse auf größere Hemmnisse als Ziele, die sich relativ einfach in politische Strukturen und Prozesse eingliedern lassen. Hier nun soll die Rolle der **machtpolitischen Relevanz** von Naturschutzinteressen für deren Durchsetzbarkeit untersucht werden.

Die machtpolitische Relevanz ist aufgrund der Bedeutung von Macht innerhalb des politischen Funktionssystems mit ausschlaggebend dafür, ob Politiker Interessen unterstützen. Je mehr die in einem Politikfeld anstehenden Entscheidungen unter den Aspekten von Machterwerb und Machterhaltung, Parteienwettbewerb, Profilierungs- und Karriereinteressen bedeutsam sind, um so eher ziehen Politiker Entscheidungen an sich und schränken den Gestaltungseinfluß außerparlamentarischer Interessensgruppen sowie der Verwaltung ein[106].

Aus der verwendeten politikwissenschaftlichen Literatur läßt sich zusammenfassend die These ableiten, daß die Durchsetzungschancen von Interessen davon abhängen, ob sie

- machtpolitisch relevant sind und problemgerechtes Handeln den Eigeninteressen von Politikern dient („**positive machtpolitische Relevanz**“),
- machtpolitisch relevant sind und problemgerechtes Handeln den Eigeninteressen von Politikern schadet („**negative machtpolitische Relevanz**“),
- **machtpolitisch irrelevant** sind, also keinerlei Auswirkungen auf Eigeninteressen von Politikern haben.

Je nach Kontext ändert sich die machtpolitische Relevanz von Umwelt- und Naturschutzinteressen. Über **positive machtpolitische Relevanz** verfügen sie auf der Ebene politischer Verlautbarungen, z.B. in Regierungserklärungen, Partei- und Wahlprogrammen. Keine Partei kann es sich heute noch leisten, Umwelt- und Naturschutz nicht zu erwähnen (vgl. Brand et al. 1997), allerdings ist der Umfang, der insbesondere Naturschutzfragen in Wahlprogrammen zwischen 1990 und 1994 eingeräumt wurde, sehr klein (BNL 1995b). Dies deutet darauf hin, daß sich die Bedeutung, die Politiker Umweltthemen beimessen, sehr schnell mit den Schwerpunkten der öffentlichen Diskussion verschiebt. Während im Zusammenhang mit der Waldsterbensdiskussion in den 1980er Jahren das Problem der Luftreinhaltung von positiver machtpolitischer Relevanz war und zu erheblichen Verringerungen des Schwefeldioxidausstoßes und zur Einführung der Katalysatoren in Kraftfahrzeugen führte, sind Umweltthemen seit der deutschen Vereinigung von anderen Politikfeldern in den Hintergrund gedrängt worden (vgl. Brand et al. 1997). Sehr deutlich bekamen dies 1990 die GRÜNEN zu spüren: Sie hatten die Klimaproblematik in den Mittelpunkt ihres Wahlkampfes gestellt und dies durch ein Plakat mit der Aufschrift „Alle reden von Deutschland - wir reden vom Wetter“ betont - in den alten Bundesländern scheiterten sie an der Fünf-Prozent-Hürde (Raschke 1993).

Von **negativer machtpolitischer Relevanz** sind Umwelt- und Naturschutzthemen, wenn sie mit Politikfeldern konkurrieren, die auf stärkere öffentliche Aufmerksamkeit, auf höheren Stellenwert in der Bevölkerung sowie auf aktive politisch-administrative und gesellschaftliche Unterstützung bauen können, wie die Verkehrs-, Agrar- oder Wirtschaftspolitik. Dies wirkt sich um so stärker aus, je konkreter negative Auswirkungen von Umwelt- und Naturschutz-

[106] Pilz & Ortwein 1995, Scharpf 1993b, Weber 1981.

maßnahmen auf diese Bereiche sichtbar werden. Daher geht in vielen Fällen mit zunehmender Konkretheit von Umwelt- und Naturschutzvorhaben, also mit der Verlagerung vom „Reden“ zum „Handeln“, eine Verlagerung von positiver zu negativer machtpolitischer Relevanz einher. Erschwerend kommt hinzu, daß sich die positiven oder negativen Folgen der Durchsetzung bzw. der Vernachlässigung von Umwelt- und Naturschutzinteressen häufig erst langfristig und schleichend bemerkbar machen, wohingegen politische Entscheidungen zugunsten konkurrierender Interessen vielfach bereits kurzfristig für die Wähler spürbar sind (Kösters 1993). Kurze Zeiträume (bis zur nächsten Wahl) sind aber jene, in denen Politiker vornehmlich denken (müssen): „Macht wird insofern zunächst einmal im Sinne des Hier und Jetzt geltend gemacht“ (von Prittwitz 1990, S. 150); entsprechend leichter sind kurzfristige Interessen zu artikulieren und durchzusetzen.

Von **machtpolitischer Irrelevanz** sind Naturschutzinteressen, die zwar mit anderen Politikfeldern nicht konkurrieren, aber nur geringe öffentliche Aufmerksamkeit genießen. Diese Interessen eignen sich kaum zur Profilierung von Politikern und Parteien; diese werden ihre Kapazitäten daher auf öffentlichkeitswirksamere Themen konzentrieren. „Umweltpolitik ist anders als Außen-, Wirtschafts-, Sozial-, Verkehrs- oder Verteidigungspolitik immer noch kein lohnendes Betätigungsfeld, um politische Karrieren aufzubauen“ (Hartkopf & Bohne 1983, S. 137). Allerdings kann machtpolitische Irrelevanz der Problemlösung in solchen Fragen dienlich sein, in denen zwischen den beteiligten Akteuren Einigkeit herrscht, da sie keinen Anlaß zu parteipolitisch motiviertem Streit bietet, hinter den sachliche Überlegungen zurücktreten. Entsprechend erzielen kommunale Bürgerinitiativen besonders dann Erfolge, wenn sie ihr Anliegen sachlich eng begrenzen (Gabriel 1983b) und somit von ideologischen oder parteipolitischen „Aufladungen“ freihalten.

Die machtpolitische Relevanz von Umwelt- und Naturschutz unterscheidet sich schließlich auch zwischen einzelnen Regelungsfeldern. Während ein Thema, z.B. die erwähnte Luftreinhaltung oder Atomkraftnutzung, von erheblicher machtpolitischer Relevanz sein kann, können Probleme des Boden- oder Artenschutzes machtpolitisch irrelevant sein. In der Summe und besonders in Hinblick auf konkrete Maßnahmen und Erfordernisse ist davon auszugehen, daß Naturschutzinteressen derzeit vornehmlich negative machtpolitische Relevanz oder machtpolitische Irrelevanz aufweisen.

Für **Naturschutzstrategien** bedeutet dies, daß machtpolitisch negative Naturschutzanliegen soweit als möglich in machtpolitisch irrelevante oder positive Interessen zu transformieren sind. Positive machtpolitische Relevanz von Interessen kann über die Mobilisierung der Öffentlichkeit für die Belange des Naturschutzes (⇒ 5.6.1) oder durch Bündnisse des Naturschutzes mit Akteuren, deren Interessen über positive machtpolitische Relevanz bzw. eine höhere Konfliktfähigkeit verfügen (⇒ 5.6.3), hergestellt werden.

5.6 STRATEGIEN DER INTERESSENDURCHSETZUNG

„**Strategien** sind planmäßiges Handeln im Sinne langfristiger Zweck-Mittel-Entwürfe, was Modifikationen als Folge von Lernprozessen und situativem Wandel einschließt“ (Jänicke 1996, S. 18, Hervorhebung S.H.). Strategien können kurz- oder langfristig angelegt sein. Kurzfristig dienen sie dazu, unter gegebenen Rahmenbedingungen Interessen durchzusetzen, langfristig dazu, diese Rahmenbedingungen im Sinne des eigenen Interesses zu verändern.

Der **Einfluß eines Interesses ist stets relativ zum Einfluß konkurrierender Interessen**. Daher zielen Strategien sowohl darauf ab, eigene Handlungsmöglichkeiten zu sichern und zu verbessern, als auch die Handlungsmöglichkeiten der Vertreter konkurrierender Interessen zu beschränken. Strategien stehen verschiedenen Akteuren in unterschiedlicher Weise offen und werden häufig in kombinierter Weise angewandt (von Alemann 1987).

5.6.1 Mobilisierung und Beeinflussung von Öffentlichkeit und Bevölkerung

Eine der bedeutendsten Strategien zur Durchsetzung von Umwelt- und Naturschutzinteressen ist die **Mobilisierung von Öffentlichkeit und Bevölkerung**, da Interessen hierdurch machtpolitische Relevanz gewinnen können[107]. „Öffentliche Resonanz ist das Mittel der Wahl für Gruppierungen, deren Ressourcen nicht reichen, um auf direkterem Wege über Geld Anreiz zu geben oder über Machtmittel Druck zu entfalten“ (Neidhardt 1994, S. 34). Dies gilt für soziale Bewegungen (ebd., Rucht 1994b) und trifft in der Regel auch auf Umwelt- und Naturschutzverbände zu. Sie verfügen kaum über ein interessenspezifisches Verweigerungs- und Tauschpotential, durch das sie in der Lage wären, politisch-administrative Entscheidungen zu beeinflussen (vgl. Erz 1989, Rucht 1994b).

Der **Druck von Öffentlichkeit und Bevölkerung** führte in Regelungsfeldern wie der Kernenergie (Rucht 1994a) und der Luftreinhaltepolitik (Knoepfel & Weidner 1983, Weidner 1989), in der kommunalen Umweltpolitik (Hucke 1994), in Auseinandersetzungen um Bauvorhaben[108] (Erlwein 1981) sowie in manchen Industriezweigen, wie Chemie- und Automobilbranche (Brand et al. 1997), zu (Teil-)Erfolgen im Umwelt- und Naturschutz (vgl. Jänicke 1996, Kern & Bratzel 1996). Allerdings können Erfolge nicht allein durch den Grad der öffentlichen Mobilisierung erklärt werden (Rucht 1994a). Hier sind weitere Bedingungen zu berücksichtigen: Konfliktfähigkeit konkurrierender Interessen, Beziehungen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren und daraus resultierende Einflußmöglichkeiten, situative Besonderheiten aufgrund besonderer, öffentlichkeitswirksamer singulärer Ereignisse. Entsprechend stellt Hucke (1994) für die kommunale Ebene fest, daß engagierte Politiker, Bürgerinitiativen, Umweltverbände und Umweltverwaltungen die öffentliche Aufmerksamkeit für Umweltfragen zwar erhöht haben, diese aber meist nicht ausreicht, sich in Konfliktfällen gegenüber konkurrierenden Interessen durchzusetzen - vor allem wenn zentrale politische Fragen betroffen sind. Gleiches gilt auch für andere politische Ebenen[109].

---

[107] Vgl. Jänicke 1996, Kern & Bratzel 1996, Kösters 1993.

[108] Als aktuelles Beispiel wäre der Aufschub der Entscheidung über den Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen bis zum Jahr 2000 zu nennen.

[109] Siehe hierzu vor allem die Ausführungen in den Abschnitten 2.1, 5.3.3, 5.5.

Die Mobilisierung der Öffentlichkeit ist in allen **Phasen von policy-Zyklus und politischem Formenzyklus** von Bedeutung. Politisch kaum beachtete Themen können hierdurch auf die politische Agenda gesetzt (Kösters 1993, Neidhardt 1993) und bisher nicht-öffentliche Entscheidungsprozesse der öffentlichen Diskussion ausgesetzt werden; in Aushandelungsprozessen steigt die Durchsetzbarkeit von Interessen, wenn sie über Rückhalt in der Bevölkerung verfügen (Gisevius 1994). Öffentliche Diskussionen und Bürgerproteste können die Position der Umweltverwaltungen bei Konflikten mit Eingriffsverursachern somit erheblich stärken (Knoepfel & Weidner 1983, Uebersohn 1990).

Allerdings ist die **Mobilisierung von Öffentlichkeit und Bevölkerung Beschränkungen unterworfen**. Da das Publikum öffentlicher Diskussionen fast ausschließlich aus Laien besteht, müssen sich die Sprecher im Forum der Öffentlichkeit zunächst „auf eine begrenzte Verständigungsfähigkeit des Publikums einstellen..., um erfolgreich sein zu können" (Neidhardt 1994, S. 13). Argumentationen zur Beeinflussung der Meinung von Öffentlichkeit und Bevölkerung müssen vereinfachend sein, sie folgen meist „eher den Gesetzen der Rhetorik als denen der Logik" (ebd., S. 18) - eine notwendige Folge begrenzter individueller Kapazitäten und der Notwendigkeit zu Komplexitätsreduktionen. Öffentliche Aufmerksamkeit und Aktivität der Bevölkerung setzen daher, von Ausnahmen abgesehen, konkrete Wirkungen, Entscheidungen, Maßnahmen und Protestadressaten sowie einfache Ursachen- und Lösungszusammenhänge voraus (Leonhard 1986). Aufgrund dessen lassen sich Öffentlichkeit und Bevölkerung meist nur durch isolierte, emotional „aufgeladene" bzw. „aufladbare" Themen (Waldsterben, Robbensterben in der Nordsee, Versenkung der Ölbohrinsel „Brent Spar") mobilisieren, oder wenn sich Menschen von konkreten Vorhaben unmittelbar betroffen fühlen.

Im Gegensatz zu manchen konkreten Anlässen, bei denen es in der Regel um die **Verwirklichung materieller Naturschutzziele** geht, sind öffentliche Aufmerksamkeit und Engagement breiter Bevölkerungsschichten für die **Verwirklichung instrumenteller Naturschutzziele** auf rechtlicher, administrativer oder politischer Ebene kaum zu erwarten: Damit verbundene Fragen sind häufig kompliziert, wenig anschaulich, in ihren konkreten Auswirkungen meist nur schwer faßbar, somit sehr weit von Alltagserfahrung und Interesse der meisten Menschen entfernt und durch die Medien kaum „verkaufbar". Daneben erfordert die Verfolgung instrumenteller Naturschutzziele eine zeitaufwendige und kontinuierliche Verfolgung politischer Entwicklungen, die aufgrund begrenzter individueller Kapazitäten nur bedingt möglich ist. Die Aufmerksamkeit von Medien und Bevölkerung ist aus diesen Gründen meist nur sehr kurz auf ein bestimmtes politisches Problem gerichtet, sie ist in erster Linie „ereignisorientiert", nicht „entwicklungsorientiert"[110].

Deshalb gelingt die Mobilisierung breiter Bevölkerungsschichten in der Regel erst, wenn wichtige Entscheidungen, die den Verlauf konkreter Vorhaben vorbestimmen, bereits gefallen sind. Einflußnahmen sind dann nur noch innerhalb des vorgegebenen Rahmens und der gegebenen situativen Bedingungen möglich. So sind rechtliche, administrative oder planerische Grundlagen konkreter naturschutzrelevanter Vorhaben kaum Gegenstand öffentlicher Diskussionen und Auseinandersetzungen[111]. Diese entstehen meist erst, wenn Straßen oder Gewerbeansiedlungen „vor der eigenen Haustüre drohen" (vgl. Hucke 1994)[112]. Versuche

[110] Brand et al. 1997, Kösters 1993, Lindner 1990, Neidhardt 1994.

[111] Solche Auseinandersetzungen werden im übrigen selbst von professionalen Akteuren des Naturschutzes, wie Landschaftsplanern und -architekten, kaum geführt.

[112] Dies entspricht auch der Erfahrung des BN Bayern (Margraf 1996, mündl.).

breiter öffentlicher Einflußnahme setzen daher häufig zu spät bzw. am falschen Punkt an und erreichen somit nicht den möglichen Erfolg.

Die **politische Schwäche der Bevölkerung** resultiert somit daraus, daß sie zu konstanter politischer Aktivität und zur Verfolgung langfristiger Strategien kaum in der Lage ist (Drennig 1982, vgl. Hesse & Ellwein 1992). Es zeigt sich „bei vielen umweltrelevanten Vorhaben häufig auch, daß Initiativen örtlicher Betroffener erhebliche Schwierigkeiten haben, lange Auseinandersetzungen mit Unternehmen oder Verwaltungen durchzustehen“ (Hucke 1994, S. 56), die professionell organisiert sind und kontinuierlich an der Durchsetzung ihrer Interessen arbeiten.

Eine bedeutende Rolle für die Erzeugung politischen Drucks spielen die **Massenmedien**, denn nur durch sie finden Themen den Weg in die Öffentlichkeit. Aus Meinungen über Themen, über die nicht berichtet wird, können keine machtpolitisch relevanten Bevölkerungsmeinungen entstehen. Damit finden sie aber bei politischen Entscheidungsträgern keine entsprechende Berücksichtigung. „Die von strategischen Überlegungen gesteuerte Einwirkung auf massenmediale Öffentlichkeit wird zum zentralen Hebel, um eigenen Anliegen zur Durchsetzung zu verhelfen“ (Rucht 1994b, S. 351). Enge Beziehungen zu den Medien erweitern somit die Einflußmöglichkeiten politischer Akteure[113]. Cornelsen (1991) und Mitlacher et al. (1996) fordern die Umweltverbände daher auf, ihre Öffentlichkeits- und Medienarbeit in einer Weise zu intensivieren, wie es bei anderen Interessenverbänden seit langem der Fall ist (Weber 1981, vgl. Leonhard 1986). Einschränken ist allerdings zu berücksichtigen, daß Einstellungen der Bevölkerung nur indirekt und häufig in geringem Umfang von medial veröffentlichten Meinungen bestimmt werden (Kriesi 1994, Schenk & Rössler 1994).

Dennoch messen Politiker Medienberichten offenbar ein hohes Maß an Bedeutung zu (Mauritz 1995). So gingen schriftliche Anfragen von Abgeordneten des Bayerischen Landtages zu Fragen des Umwelt- und Naturschutzes vorwiegend auf Medienberichte zurück. Gutachten, Landtagsdrucksachen und Informationen aus der Exekutive spielten demgegenüber eine etwas geringere, Aktivitäten von Umweltverbänden kaum eine Rolle. Umweltverbänden wird offenbar, wie anderen Interessenvertretern auch, ein hohes Maß an Subjektivität unterstellt. „Mit diesem Ruch von Befangenheit könnte dann unter Umständen einer Initiative geschadet und nicht gedient werden“ (ebd., S. 141). „Offen bleibt in diesem Kontext ... die Frage, inwieweit die genannten Presseberichte vom BN lanciert wurden, denn es ist davon auszugehen, daß auch den Verbandsvertretern bewußt ist, daß sie ihre Forderungen und Anliegen via Presse- und Öffentlichkeitsarbeit veredeln können“ (ebd.).

Das **Aufgreifen von Umweltthemen durch die Medien** ist an verschiedene Voraussetzungen geknüpft, die vor allem mit der „Verkäuflichkeit“ von Nachrichten und der daraus resultierenden Aufmerksamkeitsstruktur der Medien zusammenhängen[114]. Von besonderem Medieninteresse sind Konflikte und das spektakulär von der Norm Abweichende. Akteure, die öffentliche Resonanz erzielen wollen, stehen daher im Dilemma, einerseits durch möglichst „nachrichtenträchtige“ Aktionen Aufmerksamkeit zu gewinnen, ohne andererseits eine scharfe Ablehnung durch das Publikum aufgrund der dabei angewandten Mittel zu riskieren. Sie haben darauf zu achten, „daß die Balance zwischen ‘appeal und threat’ ... gewahrt bleibt“ (Rucht 1994b, S. 349). Viele Aktionen von Greenpeace zeichnen sich genau hierdurch aus.

[113] von Alemann 1987, Hesse & Ellwein 1992, Leonhard 1986.
[114] Brand et al. 1997, Lindner 1990, Neidhardt 1994.

Normalisierung und Institutionalisierung von Umweltpolitik erschweren die Mobilisierung von Öffentlichkeit und die Entfaltung ihrer Wirksamkeit. Je weniger grundsätzlich die Debatte geführt wird, je weniger es also um das Ob, und je mehr es um das Wie von Problemlösungen geht, um so weniger kann die Komplexität eines Themas reduziert und auf einfache Gegensätze zurückgeführt werden und um so mehr Expertenwissen ist erforderlich. Damit geht öffentliche Aufmerksamkeit verloren, die Mehrheit der Bürger ist nicht mehr in der Lage oder willens, die Entwicklung zu verfolgen bzw. daran mitzuwirken. Zwar wäre für die Durchsetzung von Interessen öffentlicher Druck während des gesamten Verlaufs von policy-Zyklus und politischem Formenzyklus hilfreich. Relativ leicht zu erzeugen ist er jedoch nur in den Phasen Problemdefinition und Agenda-Gestaltung (policy-Zyklus) bzw. Verweigerung, Kampf um Zutritt zur politischen Arena und Konflikt in der politischen Arena (politischer Formenzyklus). Entsprechend entfaltete die Umweltbewegung ihre Wirkung vor allem in diesen Phasen (vgl. von Beyme 1994, Neidhardt & Rucht 1993). Mit der Verlagerung vieler umweltpolitischer Regelungsfelder in andere Phasen verlor die Umweltbewegung zunehmend an Bedeutung, während institutionalisierte und organisierte Akteure, wie staatliche Stellen und Umweltverbände, an Einfluß gewannen (Brand et al. 1997, Rucht 1994a).

Eine Möglichkeit, politischen Druck auf Parteien und Regierungen auszuüben, ist die Drohung mit **Entzug von Wählerstimmen**. Dieser Weg steht beispielsweise Interessenverbänden offen, wenn sie über eine genügend große Anzahl von Mitgliedern verfügen[115]. Der hierdurch erzielbare Einfluß wird allerdings häufig überschätzt, er ist mehreren Beschränkungen unterworfen. Erstens können Verbände ihre Mitglieder nicht auf ein entsprechendes Wahlverhalten verpflichten, weshalb die Glaubwürdigkeit einer solchen Drohung von Äußerungen der Mitglieder selbst abhängt. Zweitens müssen die Mitglieder ihre Entscheidung vor allem aufgrund des Verbandsinteresses treffen, was nur der Fall ist, wenn dieses mit ihren eigenen wahlentscheidenden Interessen übereinstimmt. Drittens dürfen die Mitglieder in ihren Wahlentscheidungen nicht bereits festgelegt sein, „um ohnehin sichere Stimmen bemüht sich eine Partei nicht mehr wirklich“ (Hesse & Ellwein 1992, S. 156). Eine Ausnahme hiervon bildet allerdings der Deutsche Bauernverband. Vor Wahlen versuchen politische Entscheidungsträger, Landwirten entgegenzukommen, obwohl gerade unter diesen das Wechselwählerpotential relativ gering ist (Heinze & Voelzkow 1992).

Wie sind vor diesem Hintergrund die Chancen einzuschätzen, Naturschutzthemen in Wahlkämpfe einzubringen und Parteien hierdurch zu einer effektiven Naturschutzpolitik zu bewegen? Die Bedeutung von Umwelt- und Naturschutz für Wahlentscheidungen ist sehr gering, da die meisten Bürger ihre Wahlentscheidung aufgrund von Interessen in anderen Politikfeldern, politischen Grundhaltungen, Wahlgewohnheiten, biographischen Verbundenheiten mit einer Partei sowie, besonders auf kommunaler Ebene, aufgrund der Persönlichkeit der Kandidaten treffen (Feser & Flieger 1996, Hesse & Ellwein 1992). Zudem stehen in Wahlkämpfen im allgemeinen wirtschafts- und sozialpolitische Themen im Vordergrund (ebd.). Selbst wenn Belange von Umwelt- und Naturschutz eine Rolle für die Wahlentscheidung spielen, können sie nicht durch die Entscheidung für eine Partei zum Ausdruck gebracht werden, wenn hierdurch erstens andere Inhalte „mitgewählt“ werden, mit denen sich der Wähler nicht identifiziert (Kösters 1993) oder wenn zweitens keine Partei die entsprechenden Inhalte vertritt. Einen relativ hohen Stellenwert dürften Fragen von Umwelt- und Naturschutz bei den Wählern von BÜNDNIS 90/GRÜNE einnehmen, da diese überwiegend postmaterialistische Werthaltungen vertreten (Raschke 1993). Daß aber selbst die GRÜNEN ihr Wählerpotential nicht ausschließlich mit Umweltthemen ausschöpfen

[115] von Alemann 1987, Heinze & Voelzkow 1992, Hesse & Ellwein 1992, Mayntz 1992.

können, zeigt ihr Ausscheiden aus dem Bundestag 1990, als sie Fragen der deutschen Vereinigung bewußt nicht thematisierten und gegenüber dem Thema Klimaschutz in den Hintergrund stellten (ebd.). Insgesamt spielen Umwelt- oder Naturschutzfragen also nur bei einem geringen Teil der Bevölkerung eine wesentliche Rolle bei Wahlentscheidungen. Die Drohung von Entzug mit Wählerstimmen aufgrund umwelt- und naturschutzpolitischer Entscheidungen einer Partei ist daher im Regelfall wenig glaubwürdig.

Aus diesen Gründen können die „Wahlprüfsteine" der Naturschutzverbände kaum Einfluß auf Wahlentscheidungen entfalten, entsprechend werden die darin enthaltenen Forderungen von Politikern auch nicht umgesetzt. Ähnliches gilt für die Kontrolle und Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens von Parlamentsabgeordneten bei Umweltfragen, wie sie vom BUND in Baden-Württemberg seit 1992 durchgeführt wird (Natur & Umwelt 1/92, Giesinger & Thielcke 1993), Diese Einschätzung wird vom BUND Baden-Württemberg geteilt (Schröter 1997, mündl.). Wenngleich Umwelt- und Naturschutzthemen somit nur selten und nur bei einem geringen Teil der Bevölkerung unmittelbaren und ausschlaggebenden Einfluß auf Wahlentscheidungen haben, kann ihre öffentliche Thematisierung von Politikern dennoch nicht ohne weiteres negiert werden. Die Aktivitäten des BUND in Baden-Württemberg führten zu verstärkten parlamentarischen Diskussionen über Umwelt- und Naturschutz, zu einer stärkeren Transparenz der Entscheidungsprozesse sowie zur Zunahme von „Umwelt-initiativen" der Fraktionen und ihrer Gesprächsbereitschaft mit dem BUND.

Wesentlich hierzu beitragen dürfte, daß politische Aktivität nicht allein auf der gesicherten und tatsächlichen, sondern vielmehr auf der **vermuteten, befürchteten oder erhofften, Relevanz eines Themas für Wahlentscheidungen** beruht. Umweltpolitik wurde zu Beginn der 1970er Jahre „von oben" angestoßen, da sich die sozial-liberale Regierung hiervon Zustimmung in der Bevölkerung erhoffte. Die konsequente Politik zur Verminderung mancher Luftschadstoffe durch die Bundesregierung in den 1980er Jahren ist auf die Befürchtung zurückzuführen, anderenfalls Stimmenverluste hinnehmen zu müssen (Weidner 1989) - ob diese tatsächlich eingetreten wären, muß dahingestellt bleiben. Stimmeneinbußen aufgrund eines Themas sind aber um so wahrscheinlicher, je stärker das Thema im Zentrum öffentlicher Aufmerksamkeit und kontroverser Diskussion steht. Insofern kann die Thematisierung von Umweltproblemen in Hinblick auf Wahlen - indirekt - durchaus zu „umweltfreundlichen" politischen Entscheidungen beitragen.

Der Mobilisierung der Öffentlichkeit durch eine Interessengruppe können Vertreter konkurrierender Interessen durch eine „**Gegen-Mobilisierung**" **von Öffentlichkeit** entgegentreten, indem sie ihrerseits versuchen, öffentliche Meinung und Bevölkerungsmeinung zu beeinflussen. Eine hierzu häufig angewandte Methode ist der Versuch, **Argumente und Glaubwürdigkeit der Gegenseite zu erschüttern**. So werden Umwelt- und Naturschutzforderungen von Vertretern betroffener Interessen häufig als unqualifiziert, ideologisch, egoistisch, irrational, emotional, wirtschafts-, technik- und fortschrittsfeindlich bezeichnet (Mayntz 1992, von Prittwitz 1990)[116]. Die Umweltschädlichkeit von Handlungen wird geleugnet oder verharmlost; wenn sie nicht zu bestreiten ist, werden Handlungen mit Sachzwängen legitimiert oder als Fehlverhalten einiger weniger „schwarze Schafe" abgetan (Mayntz 1992) - Argumentationsmuster, die von Landwirtschaftsvertretern oft benutzt werden (Heinze & Voelzkow 1992). Im Falle öffentlichkeitswirksamer Ereignisse, wie - vermeintlicher oder tatsächlicher - „Umweltkatastrophen" werden deren Auswirkungen heruntergespielt sowie Besorgnisse und Reaktionen von Bevölkerung und Umwelt- und Naturschützern als

[116] Die Richtigkeit solcher Behauptungen läßt sich pauschal ebensowenig bestreiten wie belegen.

hysterisch bezeichnet (ob zu Recht oder zu Unrecht, ist anhand des Einzelfalles zu beurteilen). Risiken werden zwar zugestanden, gleichzeitig wird aber auf andere Besorgnisse und Interessen sowie auf die Vorteile des infragestehenden Handelns verwiesen, die höher als die Risiken zu bewerten seien (Stölting 1990).

Geraten Interessensvertreter in Argumentationsnöte, stellen sie häufig einen **Gemeinwohlbezug des eigenen Handelns** her: Sie reklamieren eine Übereinstimmung der von ihnen vertretenen Interessen mit den Interessen weiter Kreise der Gesellschaft, geben also Partikularinteressen als Allgemeininteressen aus[117]. Der politische Erfolg dieses Gemeinwohlpostulats bemißt sich selbstverständlich nicht nach dem „objektiven" Gemeinwohlcharakter des Interesses, sondern danach, ob es seinen Vertretern gelingt, dieses überzeugend darzulegen (vgl. Drennig 1982). Dies bedeutet für die Akteure des Naturschutzes, daß es nicht ausreicht, sich auf die „höhere Legitimität" ihres Anliegens zu verlassen, sondern daß es vielmehr darauf ankommt, wie dieses vermittelt wird.

Ein weiteres Mittel zur Abwehr von Umwelt- und Naturschutzforderungen in der öffentlichen Diskussion stellt die **Berufung auf (fehlende) wissenschaftliche Erkenntnisse** über die Auswirkungen umstrittener Eingriffe bzw. Technologien auf die natürliche Umwelt dar. Nach Auffassung von Leonhard (1986) ist die Ökologie dem Umweltschutz zum Problem geworden, da die wissenschaftlich nicht hinreichend geklärten bzw. strittigen ökologischen Wirkungs- und Kausalzusammenhänge die nachrangige Berücksichtigung des Umweltschutzes im Interessenkonflikt eher verfestigen. Hier ist allerdings zu entgegnen bzw. ergänzend zu bemerken, daß entsprechende Argumente nicht auf fehlenden Erkenntnissen der Ökologie (oder anderer Naturwissenschaften) beruhen, sondern auf einem falschen Wissenschaftsverständnis, das von einfacher Kausalität und Prognostizierbarkeit natürlicher und anthropogen beeinflußter Prozesse ausgeht. Dieses Verständnis ist jedoch aufgrund der Ergebnisse der Chaostheorie und unterschiedlicher Theorien der Selbstorganisation nicht haltbar[118]. Das eigentliche Problem aber liegt auf der politischen, nicht auf der wissenschaftlichen Ebene. Es kann davon ausgegangen werden, daß sich die Vertreter potentiell umweltgefährdender Interessen der wissenschaftlichen Fragwürdigkeit ihrer Argumente bewußt sind und diese lediglich als öffentlichkeitswirksames Mittel zur Stärkung der eigenen Position einsetzen. Für diese These spricht, daß Interessensvertreter von anderen selbst häufig fordern, Restrisiken und Unsicherheiten zu akzeptieren, die sie bei ihren eigenen Vorhaben nicht ausschließen können. Damit ist eine Asymmetrie der Argumentation und der Beweislast hergestellt. An Forderungen der Akteure des Umwelt- und Naturschutzes wird als Maßstab die absolute Nachweisbarkeit ihrer Wirksamkeit bzw. Notwendigkeit angelegt, während umgekehrt die Akzeptanz verbleibender Unsicherheiten bei der Verwirklichung konkurrierender Interessen verlangt wird. Auf diese Asymmetrie sollten die Akteure des Naturschutzes in Auseinandersetzungen hinweisen.

Die **Delegation von Verantwortung an andere Akteure** ist ebenfalls ein Mittel zur Abwehr von Umwelt- und Naturschutzansprüchen. Staatliche Akteure betonen häufig die Bedeutung individueller Leistungen für Umwelt- und Naturschutz. Sie gehen dabei zwar von der richtigen Überlegung aus, daß sich politische Vorgaben auch in individuellem Verhalten niederschlagen müssen, um Wirkung zu erzielen. Solche Argumente können aber gleichzeitig

[117] von Alemann 1987, Heinze & Voelzkow 1992, Hesse & Ellwein 1992, Mayntz 1992, Ronge 1992, Weber 1981. Ob und wie weit diese Befunde durch das Aufkommen des Neoliberalismus - auch langfristig - Gültigkeit beanspruchen können, kann hier nicht geklärt werden.

[118] Siehe u.a. Briggs & Peat 1993, Cramer 1989, Haken 1986, Jantsch 1979, Morfill & Scheingraber 1993.

dazu dienen, die (häufig entscheidende) Rolle gesellschaftlich-struktureller Zusammenhänge für umweltgerechtes Verhalten zu verschleiern und Umweltpolitik auf symbolische Politik zu beschränken, „die immer dann ein beliebter Ausweg ist, wenn an den Strukturzusammenhängen nicht gerüttelt werden soll“ (Möller 1993, S. 67; ⇒ 5.6.5).

5.6.2 Ausgrenzung konkurrierender Interessen aus dem politischen Prozeß

Einflußnahmen auf politische Entscheidungen setzen voraus, daß die Akteure in der politischen Arena vertreten sind und ihre Interessen dort vorbringen können. Eine wesentliche Strategie zur Durchsetzung von Interessen besteht daher darin, in der Arena noch nicht etablierte Vertreter konkurrierender Interessen möglichst lange und umfassend aus dem politischen Prozeß auszugrenzen, also z.B. aus Verhandlungssystemen fernzuhalten[119]. Die an Entscheidungsprozessen bereits beteiligten Akteure erhalten sich auf diese Weise Handlungsspielräume und sind in der Lage, spätere Entscheidungen zu präjudizieren, indem sie beispielsweise Sachzwänge schaffen.

Daher scheuen Interessenverbände eher die Öffentlichkeit, solange sie ihre Forderungen in korporativen Verhandlungssystemen durchsetzen können (Weber 1981); die **Abschirmung von Entscheidungsprozessen** vor öffentlicher Aufmerksamkeit wird zum Instrument der Interessensdurchsetzung. Gelingt dies nicht und fordern neue Akteure, an Entscheidungen beteiligt zu werden, kann es zu erheblichen Konfrontationen kommen.

So war die umweltpolitische Auseinandersetzung ab Mitte der 1970er Jahre vom Versuch der „traditionellen“ politischen Akteure gekennzeichnet, die Ökologiebewegung durch Erschütterung ihrer Glaubwürdigkeit und Kriminalisierung aus dem politischen Prozeß auszugrenzen (von Prittwitz 1990, SRU 1996)[120] - obwohl die Initiative zur Umweltpolitik von der Regierung selbst ausgegangen war. Im Verlaufe der Normalisierung des ökologischen Diskurses in den 1980er Jahren nahmen diese Versuche ab, heute sind Umweltverbände Ansprechpartner für Politiker, Unternehmen und Wirtschaftsverbände (Brand et al. 1997). Dennoch stellt in konkreten Auseinandersetzungen der Versuch der Ausgrenzung, beispielsweise von Umweltverbänden und betroffenen Bürgern, nach wie vor eine potentielle Strategie zur Interessenwahrung und -durchsetzung dar.

5.6.3 Bündnisse

Politische Akteure können ihren Einfluß durch **Bündnisse** mit anderen politischen Akteuren erhöhen, da sie sich die Macht des Bündnispartners quasi „leihen“ können und hierdurch Machtpotentiale summiert werden,[121]. Bündnisse können nur mit Akteuren eingegangen werden, mit denen (partielle) **Interessengleichheit** entweder bereits besteht oder durch Anreize hergestellt werden kann. Wollen Akteure des Naturschutzes Bündnisse eingehen,

[119] Gabriel 1983b, Hucke 1994, Hucke et al. 1980, Neidhardt 1994, von Prittwitz 1990, Weber 1981; Schmitt-Beck & Pfetsch 1994, Hartmann 1992, Winkelbrandt & Geissler 1989, beide zit. bei Böttcher & Hürter 1995.

[120] Die Gründe hierfür sind u.a. in den gegenüber staatlichen Positionen weitergehenden Forderungen der gesellschaftlichen Akteure des Umwelt- und Naturschutzes, der durch die Rezession gestiegenen Bedeutung ökonomischer Belange sowie stark polarisierenden Auseinandersetzungen um die Kernkraft zu sehen.

[121] Gabriel 1983b, Hartkopf & Bohne 1983, Jänicke 1996, Mitlacher et al. 1996.

müssen sie bereit sein, die konkrete Ausgestaltung von Naturschutzzielen innerhalb eines gewissen Rahmens flexibel zu halten, da anderenfalls das Finden gemeinsamer, und damit durchsetzbarer, Ziele erschwert oder unmöglich gemacht wird (von Haaren 1993).

Im **politisch-administrativen System** ist der Naturschutz aufgrund seiner geringen Konfliktfähigkeit und seiner häufig negativen machtpolitischen Relevanz auf Bündnispartner angewiesen, kann diese aufgrund mangelnder Tauschpotentiale aber nur schwer finden (vgl. Hartkopf & Bohne 1983, 5.4.2.1). Im **gesellschaftlichen Bereich** bestehen bei **Reaktivvorhaben** Bündnismöglichkeiten mit Gruppen, deren Interessen ebenso beeinträchtigt werden wie jene des Naturschutzes. Als Beispiel sei an die Verhinderung des Salzachausbaus aufgrund von Fremdenverkehrsinteressen erinnert. Ähnlich verhält es sich mit dem breiten Bündnis unterschiedlichster Bevölkerungsgruppen gegen den Donauausbau zwischen Straubing und Vilshofen. Da sich hieran auch Landwirte, kirchliche Gruppen und Ortsverbände der CSU beteiligen, dürften zum (vorläufigen) Erfolg dieses Bündnisses soziale Gemeinsamkeiten und Beziehungen zwischen den Gegnern des Ausbaus und der Bayerischen Staatsregierung beigetragen haben. Diese kann sich über Widerstände innerhalb der eigenen Partei sowie der traditionellen Klientel schwerer hinwegsetzen als über Widerstände von Gruppen, die ihr ferner stehen und nicht zum Wählerpotential der CSU zu rechnen sind. Bündnisse zur Umsetzung von **Initiativvorhaben** setzen win-win-Situationen voraus, also die Möglichkeit, daß auch die Bündnispartner von der Verwirklichung von Naturschutzzielen profitieren. Dieser „Profit“ kann - um nur wenige Beispiele zu nennen - in der Attraktivität der Landschaft für den Fremdenverkehr, zusätzlichen Einkommensmöglichkeiten für die Landwirtschaft oder positiver öffentlicher Resonanz auf naturschutzpolitische Entscheidungen bestehen.

Bündnismöglichkeiten von „schutzorientierten“ Umweltverbänden mit „nutzungsorientierten“ Verbänden sind trotz bestehender Probleme durch die gemeinsame Mitgliedschaft der **Verbände im DNR** gegeben (vgl. SRU 1996). So legte der Deutsche Alpenverein in den letzten Jahren einen deutlichen Schwerpunkt auf die Naturschutzarbeit. Wie auch andere „Nutzerverbände“ kann er Bevölkerungsgruppen für Naturschutzbelange sensibilisieren, die von den primären Umweltverbänden nicht erreicht werden können.

5.6.4 Lobbying

Auf Lobbying wurde in Abschnitt 5.3.3.9 im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren und der Verzahnung ihrer Interessen bereits eingegangen. Demnach können gesellschaftliche Akteure über Lobbying erheblichen Einfluß auf staatliche Entscheidungen gewinnen. Verstanden wird unter Lobbying die **nichtöffentliche Beeinflussung staatlicher Entscheidungen** durch gesellschaftliche Akteure, auf der Basis bestehender Beziehungen und politischer Integration (von Alemann 1987). Große Interessenverbände haben, vor allem durch Beziehungen zu Fachreferaten der unteren Ebene, leichten Zugang zu Ministerien und kooperieren intensiv mit diesen (Gerlach et al. 1996, Pilz & Ortwein 1995). Dabei versuchen sie auch, Einfluß auf die Personalpolitik zu nehmen und die Verwaltung auf diese Weise personell zu durchdringen (Weber 1981). Daneben sind finanzielle Zuwendungen Mittel der Lobbypolitik, ebenso die Vergabe exklusiver Informationen und gut dotierter Verbandspositionen an Politiker oder andere einflußreiche Persönlichkeiten (von Alemann 1987).

Lobbying „kann besonders erfolgreich von solchen Gruppen eingesetzt werden, die durch gemeinsame Sozialisation, Interessen und Wertvorstellungen der Akteure und Adressaten charakterisiert sind. Bei bürgerlichen Regierungsmehrheiten haben also besitzbürgerliche, mittelständische, kirchliche, agrarische ... Interessen größere Chancen“ (ebd., S. 173) - der vorläufig Stop des Donauausbaus ab Straubing zeigt dies. Für die gesellschaftlichen Akteure von Umwelt- und Naturschutz ist es daher wichtig, **soziale Gemeinsamkeiten** mit den Akteuren des politisch-administrativen Systems bewußt einzusetzen und hervorzuheben und sich durch Persönlichkeiten mit entsprechender Herkunft repräsentieren zu lassen. Hingegen sollten Unterschiede nicht betont werden, durch Bündnisse mit Akteuren, die eine vermittelnde Position einnehmen, können sie ausgeglichen werden.

Die **Umweltverbände** bemühen sich, die Lobbyarbeit auf Bundes- und Landesebene zu professionalisieren und werden umgekehrt mit dem Ziel, eine eigene Lobby zu schaffen, aus Mitteln der Umweltministerien von Bund und Ländern unterstützt[122]. Nach Auskunft der Bundesgeschäftsstellen von BUND (Kleinert 1995, mündl.) und DNR (Inden-Heinrich 1995, mündl.) bestehen gute, teils informelle Beziehungen dieser Verbände zu den Fachreferaten des BMU. Daneben finden gemeinsame Gespräche von Verbänden und staatlichen Institutionen, wie dem BMU, der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) oder der Umweltministerkonferenz, zur Entwicklung von Naturschutzstrategien statt (Kleinert (BUND) 1995, mündl., vgl. UMK & DNR 1996).

Nach Knoepfel & Weidner (1983) und Uebersohn (1990) stellt die formelle und informelle Zusammenarbeit kommunaler Umweltbehörden mit Umweltverbänden einen wesentlichen Erfolgsfaktor im Umwelt- und Naturschutz dar. Sie übersteigt die Möglichkeit der Behörden, sich auf dem Dienstwege durchzusetzen, bei weitem. Allerdings läßt sich aus den genannten Quellen nicht entnehmen, ob diese Durchsetzungschancen auf der lobbyartigen Beziehung als solches oder auf öffentlichem Druck der Verbände beruhen. Da unter Lobbyarbeit die nicht-öffentliche Beeinflussung von Entscheidungen zu verstehen ist, stellt sich aufgrund der relativ schwachen Stellung der Umweltbehörden innerhalb des politisch-administrativen Systems die Frage, welchen Beitrag die Lobbyarbeit allein zur Verwirklichung der Interessen von Umwelt- und Naturschutz leisten kann. Denn eine Beeinflussung geht hierbei ja zunächst lediglich von den gesellschaftlichen Akteuren auf die staatlichen Akteure des Naturschutzes aus, die sich ihrerseits mit den entsprechenden Zielen gegenüber anderen Interessen innerhalb des politisch-administrativen Systems durchsetzen müssen. Dabei ist der Verweis auf die eigene Lobby aber nur bedingt hilfreich, solange diese nicht über Konfliktfähigkeit verfügt und öffentlichen Druck mobilisieren kann. Daher ist zu vermuten, daß Lobbybeziehungen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren des Umwelt- und Naturschutzes zwar für den Austausch von Informationen, gegenseitiges Verständnis sowie ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen wichtig sind, jedoch als solches nicht unmittelbar zu einem höheren Stellenwert von Umwelt- und Naturschutz innerhalb staatlicher Organe beitragen. Hierzu bedürfte das Lobbying der **Unterstützung durch öffentlichen Druck**. Daneben müßte verbandliche Lobbyarbeit nicht nur auf Umweltbehörden, sondern auch auf andere, mächtigere Ressorts gerichtet sein.

[122] Brand et al. 1997, Mitlacher et al. 1996, SRU 1996.

5.6.5 Symbolische Aktivitäten

Unter symbolischen Aktivitäten werden im folgenden Äußerungen, Entscheidungen und Handlungen verstanden, die dazu dienen, den **Anschein sachgemäßen und problemorientierten Handelns** zu erwecken, das aufgrund öffentlicher Erwartungen zwar erforderlich, aber nicht gewollt oder nicht durchsetzbar ist. Symbolische Aktivitäten sind möglich, weil es politisch oft nicht relevant ist, ob Entscheidungen und Maßnahmen zur Lösung eines Problems tatsächlich effizient sind, sondern ob die Behauptung dieser Effizienz von wesentlichen Zielgruppen, wie Verbrauchern oder Wählern, geglaubt wird (Stölting 1990).

Im Naturschutz werden symbolische Aktivitäten dadurch erleichtert, daß eine durchgängige, zentrale und einheitliche Steuerung und Kontrolle der Mittel zur Erreichung eines Zieles nicht möglich und aus demokratietheoretischer und vollzugspraktischer Sicht auch nicht wünschenswert ist[123]. Die Verwirklichung materieller Naturschutzziele erfordert aufgrund der vielen hierfür erforderlichen Mittel eine Vielzahl von Entscheidungen auf unterschiedlichen politischen Ebenen, die in Form von Ziel-Mittel-Hierarchien miteinander verbunden sind. Auf jeder Ebene ist in der Regel eine Aushandelung von Lösungen zwischen Vertretern verschiedenster Interessen erforderlich. Der Übertragungsprozeß zwischen den Ebenen der Ziel-Mittel-Hierarchie (und damit zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren, Ebenen und Systemen), der schließlich zum angestrebten materiellen Ziel führen soll, kann daher auf jeder Ebene von Vertretern konkurrierender Interessen gestört oder gar verhindert werden. Deshalb verfügen diese über eine **Vielzahl von Möglichkeiten, Einfluß auf die Durchsetzung von Naturschutzansprüchen zu nehmen**.

In welchem Umfang dies möglich ist, hängt davon ab, wie stark Entscheidungen auf höheren Ebenen Entscheidungen auf nachgeordneten Ebenen präjudizieren und welche Entscheidungs- und Handlungsspielräume dort verbleiben. Je größer die verbleibenden Spielräume sind, um so mehr können Interessensvertreter und Politiker Umwelt- und Naturschutzforderungen nachkommen, da die faktische Wirkung dieses „Entgegenkommens“ von den Entscheidungen auf nachfolgenden Ebenen abhängt. Auf diese kann aber später noch wirksam Einfluß genommen werden (Hansmeyer et al. 1984, Knoepfel & Weidner 1983). Damit kann auf der **Ebene relativ unverbindlicher Entscheidungen** der öffentlichkeitswirksame Eindruck umweltgerechten Handelns vermittelt werden, wogegen dessen praktische Wirksamkeit auf der Ebene der relevanten, konkreten Entscheidungen unterlaufen und konkurrierende Interessen gewahrt werden können. Anders ausgedrückt: man macht sich zunutze, daß bei politischen und anderen Programmen und Planungen der output nicht in der Lage ist, outcome und impact strikt zu determinieren, bzw. der output bereits so gestaltet werden kann, daß damit nicht zwingend bestimmte Folgen für output und impact verbunden sind.

Erleichtert wird dies dadurch, daß sich unverbindliche umweltrelevante Entscheidungen und damit verbundene öffentlichkeitswirksame Bekenntnisse für Umwelt- und Naturschutz einer exakten **Zielkontrolle** entziehen. Erstens treten die aus der Entscheidung folgenden (bzw. nicht folgenden) Konsequenzen meist zeitlich versetzt auf. Zweitens sind unstrittige und konsensfähige Ziele des Umwelt- und Naturschutzes auf nachfolgenden Ebenen interpretationsfähig und -bedürftig (Hansmeyer et al. 1984). Dieses Phänomen „**unklarer Ziele**“ ist vor allem aus konfliktbehafteten Politikbereichen bekannt und wird damit erklärt,

[123] Vgl. 2.2.2.

„daß es einem rationalen Eigeninteresse des politisch-administrativen Systems entspricht, Ziele ‘evaluationsunfreundlich’ zu formulieren“ (Knoepfel & Weidner 1983, S. 3). Umweltpolitische Zielverfehlungen sind daher schwer nachweisbar, die umweltpolitische Glaubwürdigkeit eines Akteurs kann nicht sofort und ohne weiteres bestritten werden. Neben der Klarheit bzw. Unklarheit rechtlicher und programmatischer Vorgaben wird das Ausmaß umweltrelevanter Handlungsspielräume bestimmt durch vorhandene Kontroll- und Sanktionskapazitäten staatlicher Stellen, durch die Verteilung von Entscheidungskompetenzen und die gegebenen Machtverhältnisse.

Aus den genannten Gründen gilt die Tatsache, „daß Gesetze und politische Entscheidungen für sich allein genommen noch wenig bedeuten, es vielmehr auch und gerade auf ihren Vollzug ankommt“ (Hesse & Ellwein 1992, S. 303) auch für Umwelt- und Naturschutz[124]. Dies gilt für alle Entscheidungen, mit denen noch kein praktischer Vollzug verbunden ist. In Bezug auf das Verhältnis Landwirtschaft - Naturschutz stellen Streit et al. (1989, zit. bei Luz 1994, S. 61, Hervorhebung S.H.) fest: „Politiker können bei der Aufnahme von Allgemeinverpflichtungen (z.B. im BNatSchG) sicherlich von einer breiten Akzeptanz und deutlichen Befürwortung eines Großteils ihrer nichtlandwirtschaftlichen Wähler ausgehen, aber die **eigentliche Interessenauseinandersetzung findet auf der Ebene der Konkretisierungen statt**“.

Dies führt vor allem zu Auseinandersetzungen auf regionaler und kommunaler Ebene. Dort bestehen aufgrund zunehmender Konkretheit der Entscheidungen der höchste Konfliktdruck sowie ein Machtgefüge zu Lasten von Umwelt- und Naturschutz[125]. „Damit erscheinen Vollzugsdefizite oder Wirkungsmängel, etwa von Umweltschutzgesetzen, als Korrekturen eines gegenüber lokalen Machtpositionen nicht durchzusetzenden Regelungsversuches“ (Latzke 1992, S. 91f). Die Vermutung, daß aus diesen Gründen **rechtliche Unklarheiten politisch gewollt** sind und Handlungsspielräume bewußt belassen werden, wird beispielsweise durch die Entstehungsgeschichte des BNatSchG nahegelegt (vgl. Müller 1986).

Die dargelegten Mechanismen lassen sich in der Praxis in ganz verschiedenen Zusammenhängen beobachten. Am deutlichsten treten sie bei **Ereignissen mit starker Öffentlichkeitswirksamkeit**, wie z.B. bei „Umweltkatastrophen“ zutage. Hier sind staatliche Akteure, Parlamente und Parteien zu Reaktionen gezwungen, die sich häufig nicht mehr in verbalen Beruhigungsstrategien erschöpfen können. Vielmehr muß durch symbolische Politik der Eindruck erweckt werden, die Lage sei beherrschbar und entsprechenden künftigen Ereignissen werde vorgebaut (Stölting 1990). Als Beispiel kann die Einrichtung des Bundesumweltministeriums betrachtet werden, die eine Reaktion auf das Reaktorunglück in Tschernobyl darstellte. Hier ging es, vor allem in Hinblick auf die kurz danach stattfindende Landtagswahl in Niedersachsen, in erster Linie um die Minimierung des durch die Reaktorkatastrophe angerichteten politischen Schadens durch symbolische Aktionen, weniger um die institutionelle Aufwertung eines als wichtig erkannten Politikfeldes (Gessenharter 1989, Weidner 1989). Dies gilt um so mehr, als umstritten ist, ob die Konzentration der Umweltpolitik in einem eigenen Ministerium deren Durchsetzungskraft tatsächlich erhöht[126], und da das Umweltministerium von Etatkürzungen in nachfolgenden Jahren überproportional stark betroffen war (Brand et al. 1997).

---

[124] Vgl. Kaule et al. 1994, Uebersohn 1990, Nießlein 1984, Wittkämper 1984.

[125] Fürst 1989, Summerer 1989, Uebersohn 1990, Wittkämper 1984.

[126] Vgl. hierzu Baumheier 1993, Gessenharter 1989, Hartkopf & Bohne 1983, Jörgens 1996, Müller 1986 sowie die Ausführungen zur Organisationsstruktur des Umwelt- und Naturschutzes unter 5.4.2.

Ähnlichen Symbol- oder Alibicharakter kann jede **Schaffung von Ämtern und Stellen** für Umwelt- und Naturschutz aufweisen, wenn diesen keine wirksame Entscheidungskompetenzen zugeteilt werden oder die Stellen nicht mit kompetenten und durchsetzungsfähigen Persönlichkeiten besetzt sind. Die Personalpolitik der politischen Leitung braucht sich keineswegs an Naturschutzinteressen und deren Stärkung orientieren, auch Inkompetenz und Durchsetzungsschwäche künftiger Mitarbeiter können als Auswahlkriterium bei Stellenbesetzungen dienen.

Am Beispiel der **Luftreinhaltepolitik** in den 1970er Jahren zeigen Knoepfel & Weidner (1983, S. 38), wie sich betroffene Akteure zwar auf Umweltschutzanforderungen einlassen, die entscheidenden Auseinandersetzungen aber „auf vermeintlichen Nebenkriegsschauplätzen [stattfinden] .... Wirtschaftliche Interessenvertreter können es sich ... nicht leisten, offen gegen medizinisch-naturwissenschaftlich ausgewiesene Gesundheitsanforderungen aufzutreten. So konzentriert sich das Interesse weniger auf die Immissionsnorm als solche (Programmkern) als vielmehr auf deren programmatisches Umfeld: Dadurch, daß man dem Programm hier vollzugspraktische Zähne zieht, wird versucht, den Programmkern selbst partiell schachmatt zu setzen. Man beweist seine Umweltfreundlichkeit durch neutrales Verhalten gegenüber den Richtwerten im Scheinwerferlicht und holzt gleichzeitig im peripheren Halbdunkel der Programmschalen kräftig ab". Publikumswirksame Grundprinzipien bleiben unangetastet, während negative Auswirkungen auf den Vollzug umweltpolitischer Maßnahmen erheblich sein können (ebd.). Vor diesem Hintergrund ist das Bemühen wirtschaftlicher Interessenverbände zu sehen, Gesetzestexte möglichst mit unbestimmten Rechtsbegriffen, wie z.B. „Stand der Technik“, zu versehen (Kösters 1993). Im Gegensatz hierzu begrüßt die Mehrzahl der Umweltbehörden präzise Programmvorgaben (Uebersohn 1990): „Klare Vorschriften mit mittlerem Schutzniveau sind im Vollzug wirksamer als Generalklauseln, die interpretatorisch zwar ein hohes Schutzniveau zulassen, aber durch die Übermacht wirtschaftlicher Interessen im Implementationsfeld weit nach unten interpretiert werden" (ebd., S. 583)[127].

In der **Landschaftsplanung** gibt es zwar in manchen Bundesländern eine Verpflichtung der Kommunen zur Erstellung eines Landschaftsplanes, in anderen Ländern wird ihnen dies häufig von Genehmigungsbehörden im Rahmen von Verfahren der Bauleitplanung auferlegt. Nirgends jedoch besteht eine „Vollzugsverpflichtung“ zur Umsetzung planerisch festgesetzter Maßnahmen. „Erst die Umsetzung in die Landschaft ist ja als Erfolg zu werten. Hier zeigt sich aber ein außergewöhnlich großes Defizit. Während das Planungsinstrument auf allen Ebenen perfektioniert wird, fehlen Strategien zum politisch-administrativen Vollzug; es fehlen auch die Instanzen, die zur Kontrolle in der Lage und autorisiert wären“ (Olschowy et al. 1984, S. 340, vgl. Böttcher & Hürter 1995, Stich et al. 1986).

Aus der Untersuchung von Hempen et al. (1992) wird deutlich, daß der Wirkungsgrad der **Eingriffsregelung** tendenziell von Stufe zu Stufe, von den gesetzlichen Vorgaben über die Benehmensherstellung der Genehmigungsbehörde mit der Naturschutzbehörde, die planerische Festsetzung von Ausgleichsmaßnahmen, deren Umsetzung bis hin zur Erfolgskontrolle, weiter abnimmt. Von den „oben" (rechtlich) gewollten bzw. zugestandenen Inhalten kommt nur ein Bruchteil „unten" (bei der Umsetzung) an, der Rest schleift sich in den Auseinandersetzungen auf dazwischen liegenden Ebenen ab bzw. scheitert an mangelnden Kontrollmöglichkeiten. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Peters & Ranneberg (1993).

[127] Einschränkend ist auf die beschränkte Wirksamkeit strenger Vorschriften in Fällen hinzuweisen, die Eigeninitiative und Engagement der Normadressaten erfordern. Vgl. Mayntz 1983b, 1987 sowie 5.4.1 und 5.6.6.

Auch folgendes Zitat verdeutlicht, über welchen Handlungsspielraum Vertreter anderer Interessen bei naturschutzrelevanten Vorhaben aufgrund rechtlicher und planerischer Vorgaben sowie bestehender Machtverhältnisse verfügen können: „Daneben sind sowohl aus der eigenen Erfahrung wie auch aus Gesprächen mit Landschaftsplanern zahlreiche Beispiele bekannt, bei denen die zunächst durch Anwendung einer bestimmten Vorgehensweise zustande gekommenen Ergebnisse auf Wunsch des Auftraggebers hin nochmals revidiert werden mußten, indem bestimmte methodische Vorgaben und Rahmenbedingungen, u.U. auch das Vorgehen als solches, verändert wurden. Dies betrifft insbesondere (i.d.R. zu hoch ausgefallene) Flächenumfänge für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder landschafts(rahmen)planerische Zielvorstellungen über anzustrebende Vorrang- oder Biotopflächenanteile in einem Landschaftsraum, weiterhin im Rahmen von Umweltverträglichkeitsstudien zunächst flächendeckend ermittelte Konfliktbereiche von hoher Intensität, die keine Darstellung von Korridoren mit ‘geringem Raumwiderstand’ bzw. eine dem Vorhaben zu attestierende ‘Verträglichkeit’ mehr zuließen. Ein solches Vorgehen ist in der Praxis gleichermaßen üblich wie schriftlich schwer belegbar, da es aus den Projektdokumentationen i.d.R. nicht mehr ablesbar ist“ (Jessel 1998, S. 126, Fn. 10).

5.6.6 Naturschutz zwischen Kooperation und Konfrontation

Die unter 5.6.1 bis 5.6.5 erwähnten Strategien enthalten in unterschiedlichem Ausmaß kooperative und konfrontative Elemente. Deren Bedeutung für die Durchsetzbarkeit von Naturschutzinteressen soll abschließend diskutiert werden.

Kooperatives Vorgehen setzt auf Zusammenarbeit und somit zumindest eine teilweise **Übereinstimmung der Interessen** der Beteiligten voraus (Karger 1995, von Prittwitz 1990). Es erfordert von den Akteuren des Naturschutzes, legitime Interessen anderer Akteure anzuerkennen und bei Zielkonflikten nicht von vornherein dem Geltungsanspruch von Naturschutzbelangen unterzuordnen. Dies bedeutet nicht die Aufgabe eigener Interessen und Ziele, kann aber deren Anpassung an die spezielle Lage des Gegenübers beinhalten. Auf dieser Basis können Lösungen gesucht werden, die den Interessen beider Seiten gerecht werden[128], wodurch Naturschutzziele Durchsetzungsfähigkeit erlangen können, die sie in Machtkonflikten in vielen Fällen nicht haben[129].

Die **Notwendigkeit zur Kooperation** im Naturschutz ergibt sich wie in allen Politikfeldern aus der Vielzahl beteiligter Akteure und ihrer Interessen, der Vetomacht der Normadressaten und der begrenzten zentralen Steuerbarkeit politischer Prozesse. Diese Faktoren führen dazu, „daß die Spezifität der Normierung dort, wo ein Gesetz bei Betroffenen und Vollzugsinstanzen wenig Unterstützung findet, den Programmerfolg nicht sichern kann, während umgekehrt Konsens auf seiten der Betroffenen und das Engagement der Vollzugsinstanzen eine wirksame Implementation auch bei globalen Zielsetzungen ermöglicht“ (Mayntz 1983b, S. 61). Zwar können Normen und Gesetze mit weitem Auslegungsspielraum immer dazu genutzt werden, die Intentionen des Gesetzgebers zu unterlaufen, jedoch ist auch die Wirkung eines sehr detailliert ausformulierten Programms begrenzt, „wenn sein Erfolg nicht nur von der Konformitätsbereitschaft, sondern darüber hinaus von der Initiative und der Entwicklung wirksamer Implementationsstrategien auf nachgeordneter Ebene abhängt“ (ebd., vgl. Jänicke 1993a). Dies trifft auf viele Initiativvorhaben des Naturschutzes zu.

[128] Dies bedeutet nicht, daß es diese Lösungen immer gibt.
[129] Dies zeigen die Fallbeispiele zur Umsetzung von Naturschutzplanungen, vgl. Abschnitt 1.5 und Kap. 4.

Im Grundwasserschutz hat die „Kooperation zwischen Wasserversorgung, Behörden und Landwirtschaft in den letzten Jahren eine zunehmende Bedeutung gewonnen. Auf diesem Weg konnten teilweise ordnungsrechtliche Regelungen durch freiwillige, privatrechtliche Vereinbarungen ersetzt werden, die unter Umständen eine wesentlich höhere Wirksamkeit für den Grundwasserschutz haben. Insbesondere zeigt sich, daß Formen lokaler und regionaler Kooperation ordnungspolitischen Maßnahmen überlegen sind, wenn es darum geht, Belastungen des Trinkwassers durch Nitrat aus Düngemitteln rasch und wirksam zu verringern“ (Büro für Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages 1992, zit. bei Kaule et al. 1994, S. 11). Allerdings gilt dies nur für räumlich begrenzte Wassereinzugsgebiete, die der Trinkwassergewinnung dienen (ebd.).

Vergleichende Studien nationaler Umweltpolitiken zeigen, daß Konsensfähigkeit und kooperativer Politikstil wichtige Bedingungen erfolgreicher Umweltpolitik im Industriesektor sind (Jänicke 1996, Kern & Bratzel 1996). Umweltpolitische Innovateure werden hierdurch „schneller in den Meinungs- und Willensbildungsprozeß integriert bzw. weniger lange ausgegrenzt ... als in Ländern mit einem prononciert konfrontativen Politikstil“ (Jänicke 1996, S. 23). Entsprechend spielen in umweltpolitischen „Erfolgsfällen“ kooperative Verfahren eine wichtige Rolle (Jänicke 1994, 1996). Daß eine solche Einschätzung allerdings keine generelle Gültigkeit beanspruchen kann bzw. zu differenzieren ist und Notwendigkeit und Wirksamkeit konfrontativer Strategien nicht ausschließt, läßt sich aus der Bedeutung sozialen Konflikts und öffentlichen Drucks für umweltpolitische Fortschritte schließen, auf die vielfach, z.T. von den selben Autoren, hingewiesen wird[130].

Bei Kooperationsstrategien ist zu berücksichtigen, daß die Beteiligten häufig nur solange kooperations- und konsensbereit sind, wie es ihren Interessen dient, sich aber sehr schnell herkömmlicher Einflußmöglichkeiten (Lobbying, politischer Druck) bedienen oder die Mitarbeit in dialogorientierten Gremien verweigern, sobald sie die Gefahr sehen, diese nicht mehr kontrollieren zu können und handlungsrelevante Zugeständnisse machen zu müssen. „Runde Tische“ und andere kooperative Politikformen sind nur eine Taste auf der Klaviatur der Möglichkeiten zur Politik- und Entscheidungsbeeinflussung. Daher ist durch **kooperative Strategien der Einfluß von Akteuren des Umwelt- und Naturschutzes auf umweltrelevantes Verhalten der Adressaten nicht gesichert**.

Viele Beispiele belegen dies: Röscheisen (1993) berichtet über die angestrebte Gründung eines Vereins, in dem alle betroffenen Interessensgruppen gemeinsame Perspektiven für eine umweltgerechte Verkehrspolitik diskutieren und erarbeiten sollten. Nach mehreren Treffen ließ die Automobilindustrie das Projekt scheitern, da ihr in der vorgesehenen Vereinssatzung keine Stimmenmehrheit eingeräumt wurde. Die Einführung administrativer Koordinationsgremien zur Luftreinhaltepolitik in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren entsprach „einem politischen Kalkül seitens der in die Koordination einzubeziehenden anderen Ministerien und ihrer Klientel. Deren Verständnis von Koordination ist nicht selten gleichzusetzen mit Okkupation jener weniger, der Luftreinhaltepolitik noch verbliebenen, angestammten Kompetenzbereiche“ (Knoepfel & Weidner 1983, S. 19). Die Forderungen von Wirtschaftsvertretern nach einem „umweltpolitischen Moratorium“ und die verschiedenen Gesetze zur „Planungsbeschleunigung“ im Zuge der deutschen Vereinigung und der wirtschaftlichen Rezession zeigen ebenfalls, daß offensichtlich nur bei wenigen Vertretern konkurrierender Interessen eine handlungswirksame Kooperationsbereitschaft mit Umwelt-

[130] Vgl. Brand et al. 1986, Brand et al. 1997, Hucke 1994, Jänicke 1996, Kern & Bratzel 1996, Rucht 1994a, 1994b, sowie 5.3.3.8 und 5.6.1. Siehe hierzu auch weiter unten in diesem Abschnitt.

und Naturschützern besteht bzw. eine solche vornehmlich auf Kosten-Nutzen-Kalkülen beruht (vgl. Brand et al. 1997). Über das Umweltforum Bayern war gerüchteweise zu vernehmen, daß sich die Vertreter von Nutzungsinteressen ihrer Beziehungen zu den jeweiligen Ministerien bedienten, um Einfluß auf die Beschlußfassungen der Arbeitskreise zu nehmen und Naturschutzforderungen abzublocken. Als Indiz für den realen Hintergrund dieser Gerüchte kann der Rückzug des BN und der Landesvereinigung für ökologischen Landbau aus mehreren Arbeitskreisen dieses Gremiums gewertet werden: Beide Verbände sahen keine Chance, daß ihre Interessen von anderen Beteiligten angemessen berücksichtigt würden und kündigten infolgedessen die Kooperation ihrerseits auf (vgl. SZ vom 28./29.06. 1997)[131].

Schließlich kann Kooperation - trotz der Notwendigkeit der gemeinsamen Entwicklung konkreter Naturschutzziele mit den Betroffenen - nicht heißen, die Definitionsmacht darüber, was als „richtiger" oder „sinnvoller" Naturschutz zu betrachten sei, den Adressaten zu überlassen. Ein solcher Anspruch zeigt sich beispielsweise in Äußerungen der Spitze des Deutschen Bauernverbandes (Heinze & Voelzkow 1992). Kooperation erfordert auch von den Adressaten die Akzeptanz der prinzipiellen Berechtigung der Ansprüche der Vertreter von Naturschutzbelangen.

Abgesehen davon, daß kooperativem Vorgehen zunächst aus Gründen des Umgangs miteinander soweit als möglich der Vorzug vor Konfrontationsstrategien gegeben werden sollte, sind **Kooperationsstrategien in Fällen sinnvoll oder erforderlich**, in denen

- Entscheidungen nicht aufgrund von Machtverhältnissen zugunsten des Naturschutzes getroffen werden können oder sollen
- aktive Mitwirkung und Engagement der Adressaten notwendig sind, um Naturschutzziele erreichen zu können - wie dies bei vielen Initiativvorhaben der Fall ist
- (partielle) Interessengleichheit zwischen den Beteiligten besteht
- die Zielgruppe nicht von vornherein der eigenen oder der „gegnerischen" Seite zuzurechnen ist und somit keine „klaren Fronten" bestehen. Dies gilt aufgrund des verbreiteten Umweltbewußtseins heute für viele Regelungsfelder im Umwelt- und Naturschutz[132].

Die **Konfrontationsstrategie** kann hingegen sinnvoll sein, wenn

- sich andere gesellschaftliche Interessen nicht mit Naturschutzzielen vereinbaren lassen, Lösungen auf kooperativem Wege nicht erreicht werden können, die Kooperation vom Gegenüber nur „alibihaft" betrieben wird und Entscheidungen im Rahmen bestehender, zu Lasten des Naturschutzes ausgeprägter, Machtverhältnisse getroffen werden (sollen)
- Naturschutzbelange nur über die Mobilisierung öffentlicher Aufmerksamkeit geltend gemacht werden können. Aufgrund der Aufmerksamkeitskriterien von Medien und Politik, die zu Berichterstattung bzw. politischer Reaktion häufig erst bei krisenhafter Zuspitzung von Problemen bereit sind, spielen konfrontative Strategien, durch die in demonstrativer und provozierender Weise auf Probleme aufmerksam gemacht wird, eine wichtige Rolle[133].

Als potentielle **Nachteile von Konfrontationsstrategien** sind zu nennen:

- Sie regen vor allem symbolische Aktionen mit Alibifunktion an, die eine tiefergehende Beschäftigung der Öffentlichkeit mit dem Problem verhindern können (Karger 1995).
- Konfrontation erschwert eine spätere konstruktive Zusammenarbeit und Kommunikation mit den zunächst „bekämpften" Akteuren bei der Konzeption und Umsetzung konkreter

[131] Ob und inwiefern dieser Schritt sinnvoll war, kann hier nicht beurteilt werden.
[132] Brand et al. 1997, SRU 1996, vgl. Rucht 1994b.
[133] Brand et al. 1997, Kösters 1993, Neidhardt 1994, von Prittwitz 1990, Rucht 1994b, Weber 1981.

Projekte (ebd.) - ein Problem, das im Verhältnis der Umweltverbände zu Akteuren aus Politik und Wirtschaft auftritt. Dieses Verhältnis war lange Zeit - und nach Ansicht des SRU (1996) auch noch heute - durch Vorbehalte beeinträchtigt, die aus der Polarisierungsphase des Umweltschutzes in den 1970er Jahren stammen.

- Durch ausschließliche Anwendung konfrontativer Strategien kann sich ein Akteur auf Dauer in eine Position der Vereinzelung manövrieren, innerhalb derer er keine Chancen mehr hat, Gehör zu finden (Mayntz 1992) [134].

In vielen Fällen dürfte eine **Kombination beider Strategien** geeignet sein. Ein konfrontativer Druck von Bürgern und Naturschutzverbänden kann es Naturschutzbehörden und Landschaftsplanern im Rahmen kooperativer Zusammenarbeit mit Vorhabensträgern und Genehmigungsbehörden ermöglichen, höhere naturschutzfachliche Anforderungen an die Genehmigungsfähigkeit eines Projektes zu stellen und durchzusetzen (vgl. Knoepfel & Weidner 1983, Uebersohn 1990).

Bei der Wahl der angemessenen Strategie ist der **Zeitverlauf** politischer Prozesse im Rahmen von **policy-Zyklus** und **politischem Formenzyklus** zu berücksichtigen. Wie unter 5.6.1 erwähnt, können konfrontative Strategien vor allem in den Phasen von Problemdefinition und Agenda-Gestaltung Wirkung erzielen, während bei Politikformulierung und Implementierung eher konsensorientierte Vorgehensweisen erforderlich sind - es sei denn, Entscheidungen sollen lediglich blockiert werden und ein entsprechendes Protestpotential kann geweckt werden. Die einzelnen Prozeßformen des politischen Formenzyklus sind ebenfalls unterschiedlich konfliktbehaftet. Während politische Verweigerung, Kampf um Zutritt zur Arena und Konflikt in der politischen Arena konfliktreich sind, schließt Bargaining sowohl Konflikt und Kooperation ein, gemeinsames Problemlösen und Wertediffusion implizieren vornehmlich Kooperation (von Prittwitz 1990).

Seit Beginn der 1970er Jahre hat sich die Beziehung zwischen den Akteuren von Umwelt- und Naturschutz und ihren Adressaten in Politik und Wirtschaft zunehmend von der Konfrontation hin zur Kooperation verlagert (Brand et al. 1997). „Öko-Sponsoring“, die Zusammenarbeit von Umweltverbänden mit einzelnen Industrieunternehmen, z.B. zur Entwicklung eines FCKW-freien Kühlschranks, gemeinsame Gremien und Gesprächsrunden staatlicher Stellen mit Umweltverbänden oder deren Beteiligung an institutionalisierten Verfahren sind Ausdruck hierfür. Da Öffentlichkeit und Bevölkerung in konfrontativen Phasen eher zu mobilisieren sind als in konsensorientierten, hat dementsprechend eine Institutionalisierung der Ökologiebewegung stattgefunden, mit der ein Verlust an öffentlichkeitswirksamer Dynamik einhergeht (ebd., Rucht 1993).

Nach Ansicht des SRU (1996) befinden sich Umwelt- und Naturschutz daher derzeit in einer Phase, in welcher der Schwerpunkt auf kooperative Strategien zu legen sei (ähnlich Jänicke 1993a, 1993b). Die weite Verbreitung von Umweltbewußtsein erfordere demzufolge von den Umweltverbänden - und anderen Akteuren des Naturschutzes (Anm. S.H.) - „Korrekturen an ihrem während der Polarisierungsphase gewachsenen Selbstverständnis als politische Protestakteure ... Dies erfordert von Umweltverbandsvertretern die Fähigkeit zum Dialog, vor allem aber die Bereitschaft, die umweltpolitische Kompetenz und Redlichkeit anderer gesellschaftlicher Akteure anzuerkennen, eigene Defizite und begrenzte Ressourcen wahrzunehmen und damit eine Abkehr vom überkommenen Freund-Feind-Schema einzuleiten. Die Bildung gesellschaftlicher Interessenbündnisse setzt die Anerkennung legitimer gesell-

[134] Groser (1992) weist dies für den im politischen Prozess stark konfrontativ auftretenden Hartmannbund nach.

schaftlicher Pluralität und Interessenvielfalt und die Akzeptanz des ethischen Kompromisses als Mittel gesellschaftlichen Interessenausgleichs voraus. Dies schließt die Beibehaltung der bisherigen umweltpolitischen Wächterfunktion der Umweltverbände und im Einzelfall auch Konfrontationen mit Vertretern umweltpolitischer Status quo-Interessen nicht aus“ (SRU 1996, S. 246f.). Trotz der prinzipiellen Richtigkeit dieser Aussage, kann die darin implizit enthaltene, sehr positive Einschätzung von Bereitschaft und Fähigkeit politischer Akteure, sich umweltgerecht zu verhalten, aufgrund der Ergebnisse der Kapitel 4 und 5 nicht uneingeschränkt geteilt werden. „Umweltpolitische Status quo-Interessen“ werden sich auch in Zukunft nicht nur in Einzelfällen deutlich und mit entsprechendem politischen Gewicht bemerkbar machen.

Aus diesem Grund und da sich unterschiedliche Regelungsfelder zu gleicher Zeit in unterschiedlichen Phasen von policy-Zyklus und politischem Formenzyklus befinden, ist **Umwelt- und Naturschutzpolitik nach wie vor von Konflikt und Kooperation geprägt**. Damit ist die Gefahr gegeben, daß sich Konflikte aus einem von Konfrontation geprägten Bereich in ein anderes Regelungsfeld übertragen, in dem die Möglichkeit kooperativer Problemlösungen bestünde. So sieht Margraf (BN Bayern; 1996 mündl.) in den unterschiedlichen Standpunkten von BayStMLU und BN zur Atomkraft eine mögliche Ursache für die, ihrer Auffassung nach unbefriedigende Zusammenarbeit zwischen beiden Akteuren in Naturschutzfragen. Diese Gefahr ist besonders dann gegeben, wenn identische Personen an der Bearbeitung verschiedener Probleme beteiligt sind und emotionale Vorbehalte zwischen den Beteiligten bestehen. Daher sollte die Behandlung konfliktbehafteter Themen strikt von jenen Themen getrennt werden, in denen Konsens und Kooperation möglich sind. Ansonsten sind für beide Seiten vorteilhafte „Partial-Koalitionen zugunsten spezieller Ziele“ (Möller 1993, S. 67) nicht realisierbar.

Zur **Durchsetzung von Umwelt- und Naturschutzzielen** sind, so läßt sich zusammenfassen, **Konflikt und Kooperation gleichermaßen notwendig** (vgl. von Prittwitz 1990). Die Wahl der geeigneten Strategie kann nur auf der Basis einer einzelfallspezifischen Analyse der beteiligten Akteure, bestehender Interessen und Handlungsmöglichkeiten sowie des zeitlichen Aspektes getroffen werden. Kooperative und konsensorientierte Vorgehensweisen sind zwingend erforderlich bei Initiativvorhaben, die das Engagement der Beteiligten erfordern oder bei denen eine umfassende Kontrolle und Sanktionierbarkeit umweltschädigender Verhaltensweisen nicht möglich oder gewünscht ist. Dies zeigen die Fallbeispiele zur Umsetzung landschaftsplanerischer Ziele sehr deutlich. Die Konfrontationsstrategie wird hingegen schwerpunktmäßig bei Reaktivvorhaben anzuwenden sein, bei denen Lösungen durch Kooperation nicht zu erwarten sind und das Problem durch Druck der Öffentlichkeit thematisiert und auf die politische Agenda gesetzt werden soll. Einer unreflektierten, auf jeden Sachverhalt gleichermaßen bezogenen „Kooperationseuphorie“, wie sie derzeit zu beobachten ist, ist daher ebenso mit Vorsicht zu begegnen wie einer ausschließlich „auf stur schaltenden“ Konfrontationsstrategie.

6. ELEMENTE VERHALTENS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICH GESTÜTZTER NATURSCHUTZSTRATEGIEN

In Abschnitt 6.1 werden wesentliche Ergebnisse der Kapitel 2 bis 5 thesenhaft zusammengefaßt. In Abschnitt 6.2 wird ein relativ detaillierter Fragenkatalog zur Analyse der Durchsetzungsbedingungen von Naturschutzzielen und zur Planung konkreter Vorhaben vorgestellt. Der aus den Ergebnissen der Arbeit resultierende interdisziplinäre Forschungs- und Handlungsbedarf wird in Abschnitt 6.3 in Grundzügen aufgezeigt.

6.1 BEDINGUNGEN UMWELTGERECHTEN VERHALTENS UND DER DURCHSETZBARKEIT VON NATURSCHUTZZIELEN - ZUSAMMENFASSENDE THESEN

1. Die Möglichkeit individuellen und gesellschaftlichen umweltgerechten Verhaltens ist von einer Vielzahl jeweils notwendiger, aber nicht hinreichender, Bedingungen abhängig. Sollen Menschen zu umweltgerechten Verhaltensweisen bewegt werden, reicht es daher nicht aus, sich auf wenige Bedingungen zu beschränken.

2. Viele im Verhalten von Menschen und kollektiven Akteuren zum Ausdruck kommende Interessen und Bedürfnisse können ebenso Legitimität beanspruchen wie Umwelt- und Naturschutzbelange. Diesen kann daher kann nicht von vornherein Priorität eingeräumt werden.

3. Einer einseitigen und kompromißlosen Vertretung von Naturschutzinteressen steht weiter entgegen, daß in konkreten Fällen häufig weder die zu schützenden Elemente, Prozesse und Funktionen des Naturhaushalts noch die jeweils umweltgerechtere unter mehreren Handlungsalternativen zweifelsfrei und ohne normativ geprägte Diskussions- und Entscheidungsprozesse zu bestimmen sind. Naturschutz ist Handeln unter Unsicherheit.

4. Naturschutz ist ein Handeln, das sich innerhalb bestimmter gesellschaftlicher und politischer Verhältnisse an Individuen oder kollektive Akteure richtet, um diese zu umweltgerechtem Verhalten zu bewegen. Naturschutz läßt sich daher als Problem zielgerichteter Beeinflussung oder Steuerung von menschlichen Individuen und sozialen Systemen verstehen.

5. Um umweltgerechte Verhaltensweisen dauerhaft zu sichern, reicht es nicht aus, allein auf der Ebene individuellen Verhaltens anzusetzen. Von ebensolcher Bedeutung sind die Ebenen kollektiver Akteure und gesellschaftlicher Funktionssysteme. Alle drei Ebenen - Individuum, kollektiver Akteur, gesellschaftliches Funktionssystem - sind durch komplexe Wechselwirkungen miteinander verbunden und können sich gegenseitig in der Beibehaltung umweltschädigender bzw. der Verwirklichung umweltgerechter Verhaltensweisen stützen.

6. Auf jeder der drei Ebenen müssen Naturschutzstrategien den umfassenden Kontext, in den umweltgerechte Verhaltensweisen eingebunden sind, berücksichtigen.

7. Der Wahl von Naturschutzvorhaben und Naturschutzstrategien muß eine umfassende Analyse der Verhaltensbedingungen der Adressaten vorausgehen. Diese Analyse dient dazu, Erfolgsaussichten einzuschätzen, eigene Handlungs- und Ansatzmöglichkeiten zu bestimmen und Strategien zu definieren. Bei geringen Erfolgsaussichten kann dies zur Aufgabe eines Vorhabens führen - vor allem bei Initiativvorhaben.

8. In eine solche Analyse müssen sich die Akteure des Naturschutzes selbst einbeziehen. Sie unterliegen als Individuen und kollektive Akteure ebenso allgemeingültigen verhaltensbestimmenden Variablen und damit verbundenen Fähigkeiten und Restriktionen wie ihre Adressaten.

9. Strategien sind in Abhängigkeit von Zielgruppe, problemrelevantem gesellschaftlichem Funktionssystem, den situativen Gegebenheiten sowie den jeweiligen Aufgabenbereichen, Zielen und Vorhabenstypen des Naturschutzes einzelfallspezifisch zu wählen. Weder konsensorientiert-kooperative noch konfrontative Strategien sind für alle konkreten Naturschutzvorhaben gleichermaßen geeignet.

10. Betrachtet man Individuen, kollektive Akteure und gesellschaftliche Funktionssysteme als selbstreferentielle Systeme, so ist eine umfassende, direkte und mit Sicherheit zum Ziel führende Verhaltensbeeinflussung bzw. Steuerung nicht möglich. Möglich ist aber eine bereichsspezifische (auf bestimmte Verhaltensweisen oder Funktionen bezogene) und indirekte (auf der Veränderung der Umwelt der Steuerungsobjekte beruhende) zielgerichtete Beeinflussung, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zum Erfolg führen kann.

11. Wenn eine zielgerichtete Beeinflussung nur über Veränderungen der Umweltbedingungen der Adressaten bzw. Steuerungsobjekte möglich ist, müssen sich Naturschutzakteure als Teil der Umwelt ihrer Adressaten begreifen und diese Umwelt durch ihre eigenen Handlungen verändern.

12. Dies hat zur Folge, daß die einzigen direkt beeinflußbaren Adressaten der Akteure des Naturschutzes sie selbst sind. Um Verhaltensänderungen Dritter zu erreichen, können sie nur sich selbst und damit die Umwelt der Adressaten verändern. Dabei müssen sie aber gleichzeitig von den Verhaltensbedingungen ihrer Adressaten bzw. den Systemrationalitäten zu beeinflussender sozialer Systeme ausgehen.

13. Das Verhalten von Individuen und kollektiven Akteuren wird auch von Faktoren bestimmt, auf die sie nur begrenzten oder gar keinen Einfluß haben. Daher sind umweltgerechtes Verhalten und die Verwirklichung von Naturschutzzielen nicht allein eine Frage des „Wollens“, sondern ebenso eine Frage des „Könnens“.

14. Naturschutzstrategien müssen sich an diesem „Können“, d.h. an den Fähigkeiten und Grenzen der Adressaten sowie an den Regelungsmechanismen der zu steuernden gesellschaftlichen Funktionssysteme, orientieren.

15. Das „Können“ von Individuen wird von wechselwirkenden psychischen Faktoren (z.B. Kognition, Emotion, Bedürfnisse, Interessen, Einstellungen, Werthaltungen), sozialen Einflüssen (z.B. Erziehung, Rollenerwartungen, soziale Kontrolle) und situativen Gegebenheiten (z.B. Problemstruktur, infrastrukturelle Verhaltensmöglichkeiten, zeitliche und räumliche Distanz eines Ereignisses) bestimmt.

16. Psychische Verhaltensdispositionen entstehen aus einem komplexen Wechselspiel von genetischen Vorgaben und kulturellem Einfluß. Aus genetischen Vorgaben resultieren Restriktionen umweltgerechten Verhaltens, weil die dadurch gegebenen Fähigkeiten und Grenzen unter Umweltbedingungen ausgebildet wurden, die sich teilweise erheblich von den heutigen Gegebenheiten unterscheiden, auf die sich umweltgerechte Verhaltensweisen beziehen.

17. Begrenzte kognitive, emotionale, zeitliche und verhaltensbezogene Kapazitäten zwingen Menschen zur Reduktion von Umweltkomplexität und zur Ausbildung von Denk- und Verhaltensgewohnheiten. Dies kann der Wahrnehmung von Umweltproblemen, ihrer kognitiven und emotionalen Verarbeitbarkeit, umweltgerechtem Verhalten und der Akzeptanz von Naturschutzvorhaben entgegenstehen.

18. Umweltrelevante Verhaltensweisen und Naturschutzvorhaben sind in einen umfassenden Kontext individueller Verhaltens- und Lebensweisen und gesellschaftlicher Strukturen eingebunden. An diesen Kontext müssen Naturschutzstrategien anknüpfen, um Wirkung erzielen zu können.

19. Aufgrund der begrenzten Kapazitäten von Menschen, dem Konkurrenzverhältnis zwischen verschiedenen Verhaltensanforderungen, sowie aufgrund von Bedürfnissen, sozialen Erwartungen und verhaltensleitenden situativen Strukturen gibt es viele gute Gründe für umweltschädigendes Verhalten.

20. Umweltschäden sind meist Nebenfolgen eines auf andere Ziele gerichteten Handelns. Umweltgerechte Verhaltensweisen werden daher oft nicht an sich, sondern aufgrund ihrer vermeintlichen oder tatsächlichen negativen Nebenfolgen für die Erreichung dieser Ziele und damit verbundener Interessen abgelehnt. Naturschutzvorhaben sollten daher so gestaltet sein, daß sie mit möglichst geringen negativen Nebenfolgen verbunden sind, bzw. diese kompensieren können.

21. Umweltbewußte Werte, Normen und Einstellungen sowie moralisch-ethisch begründete Verhaltensanforderungen können umweltrelevantes Verhalten zwar beeinflussen, sind aber im Zusammenhang mit anderen verhaltensbestimmenden Faktoren zu sehen. Daher reicht ein moralisch-ethisch fundierter „Werte- und Bewußtseinswandel“ für die umfassende Veränderung umweltschädigender individueller und kollektiver Verhaltensweisen bei weitem nicht aus.

22. Von erheblicher Bedeutung für Verwirklichung und Umsetzbarkeit von Naturschutzzielen ist die Kommunikation zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes. Kognitive und emotionale Ursachen können zur Beeinträchtigung oder zum Scheitern dieser Kommunikation und damit zu Mißerfolgen im Naturschutz führen. Potentielle Kommunikationshemmnisse müssen daher vermieden oder abgebaut werden.

23. Die Gefahr von Kommunikationshemmnissen ist besonders bei hohen sozialen Distanzen zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes gegeben. Es ist von einer Perspektivendivergenz zwischen den Beteiligten auszugehen, die in unterschiedlichen Wirklichkeitskonstruktionen, Wertungen, Wahrnehmungs- und Denkweisen zum Ausdruck kommt. Eine gelingende Kommunikation und damit die Umsetzbarkeit von Naturschutzzielen wird hierdurch erschwert. Um dies zu vermeiden, müssen die Akteure des Naturschutzes einen Perspektivenwechsel vornehmen, indem sie versuchen, sich in

die Lage der Adressaten zu versetzen und möglichst genaue Kenntnisse über deren Verhaltensmotivationen und -möglichkeiten zu erlangen.

24. Naturschutzstrategien müssen soweit als möglich an Gewohnheiten, Bedürfnissen und Interessen der Adressaten sowie an deren Selbstverständnis ansetzen. Verhaltensanforderungen, die zu weit von diesen abweichen, werden sich nicht verwirklichen lassen.

25. Die Wahrscheinlichkeit der Verwirklichung von Naturschutzzielen steigt, wenn Naturschutzbelange und Interessen der Adressaten in Übereinstimmung gebracht und win-win-Situationen geschaffen werden können, bei denen beide Seiten voneinander profitieren.

26. Da sich die Verhaltensbedingungen von Adressaten des Naturschutzes erheblich voneinander unterscheiden können, müssen Argumentationen, Maßnahmen und Vorgehensweisen zielgruppenspezifisch gewählt werden.

27. Akteure, die gegenüber Naturschutzvorhaben aufgeschlossen sind und über soziale Gemeinsamkeiten mit den Adressaten verfügen und bei diesen soziale Anerkennung genießen, können als Vermittler zwischen Naturschutzakteuren und Adressaten in erheblichem Umfang zum Erfolg von Naturschutzvorhaben beitragen.

28. Sich selbst erfüllende Prophezeiungen, die auf (falschen) Annahmen der Akteure über die Verhaltensbereitschaften und Auffassungen anderer Akteure beruhen, können umweltgerechtes Verhalten und die Verwirklichung von Naturschutzzielen erschweren - die Akteure können sich hierdurch gegenseitig in umweltschädigendem Verhalten gefangenhalten (z.B. bei sozialem Rollenverhalten, in Situationen sozialer Dilemmata, im Verhältnis von Mitgliedern und Repräsentanten kollektiver Akteure). Dieses Problem kann zumindest verringert werden, indem man überprüft, ob die dem Handeln der Akteure zugrundeliegenden Annahmen über andere Akteure richtig oder aber falsch sind.

29. Das Handeln kollektiver Akteure wird von Sachinteressen (zur Erfüllung ihrer fachlichen Aufgaben) und teils informalen, institutionellen Eigeninteressen (z.B. Systemerhaltung und -wachstum, Ressourcenbeschaffung, Ausdehnung von Macht und Einfluß) bestimmt. Je mehr Naturschutzziele mit diesen Interessen übereinstimmen, um so eher lassen sie sich verwirklichen.

30. Sind Interessensübereinstimmungen nicht herzustellen, werden Naturschutzziele zum Gegenstand von Interessenskonflikten. Im politischen Funktionssystem sind Macht und Einfluß zentrale Größen, die über den Ausgang solcher Konflikte entscheiden. Eine Analyse der Verteilung und der Ursachen von Macht und Einfluß ist daher eine unabdingbare Voraussetzung, um sich an die jeweils entscheidenden Akteure wenden und Interessen durchsetzen zu können.

31. Die Handlungsmöglichkeiten kollektiver Akteure bzw. die Möglichkeit ihrer Repräsentanten, Verhandlungslösungen zuzustimmen, werden mit von der Notwendigkeit bestimmt, Entscheidungen an den Willen der Mitglieder rückzubinden. Daher sind Repräsentanten kollektiver Akteure häufig unnachgiebiger als Personen, die nur für sich verhandeln, so daß „naturschutzfreundliche“ oder problemangemessene Lösungen

häufig nicht zustande kommen. Naturschutzakteure sollten Einflußnahmen daher sowohl auf die Mitglieder als auch auf die Repräsentanten kollektiver Akteure richten.

32. Eine innovative, ökologisch-gesellschaftliche Gesamtzusammenhänge erfassende, Umwelt- und Naturschutzpolitik wird erschwert durch funktionssystemspezifische Gegebenheiten des politischen Systems: sektorale Fragmentierung von Politikfeldern, Politikverflechtung, Vetomacht einzelner Akteure, Inkrementalismus und Konservativität administrativer Entscheidungs- und Handlungsprozesse.

33. Naturschutzinteressen sind meist der Kollektivgutproblematik unterliegende Allgemeininteressen. Ihre Organisations- und insbesondere Konfliktfähigkeit sind hierdurch geschwächt. Diese Schwächen können durch verschiedene Strategien (Mobilisierung von Öffentlichkeit und Bevölkerung, Bündnisse mit Vertretern konfliktfähiger Interessen) zumindest teilweise kompensiert werden.

34. Naturschutzinteressen sind um so durchsetzungsfähiger, je mehr sie an die gegebenen politischen Bedingungen „anschlußfähig“ sind. Dies gilt vor allem hinsichtlich ihrer machtpolitischen Relevanz: Je mehr die Vertretung von Naturschutzinteressen Machtgewinn erwarten läßt, um so eher werden sie von Politikern unterstützt werden.

6.2 FRAGENKATALOG ZUR ANALYSE UND PLANUNG KONKRETER VORHABEN IN DER NATURSCHUTZPRAXIS

Oppermann et al. (1997, S. 40) halten es angesichts des großen Aufwands zur Erstellung von Landschaftsplanungen für erstaunlich, daß hierfür „bisher keine Instrumente zur systematischen Untersuchung günstiger oder ungünstiger Umsetzungsbedingungen entwickelt wurden“. Mit diesem Abschnitt soll ein Beitrag hierzu geleistet werden, der auch auf andere Aufgabenbereiche des Naturschutzes anwendbar ist. Der nachfolgende Fragenkatalog versteht sich als Basis und Diskussionsgrundlage für die Entwicklung eines solchen Instruments.

Der Fragenkatalog beruht auf den Ergebnissen der Kapitel 2 bis 5 und dient
1. der Analyse konkreter Situationen, um die Chancen und Bedingungen zur Verwirklichung von Naturschutzzielen abschätzen zu können
2. einer darauf aufbauenden Ableitung von Strategien zur Verwirklichung von Naturschutzzielen bei konkreten Vorhaben[1].

Der Fragenkatalog kann in diesem Sinne als „Checkliste“ zur Berücksichtigung individueller und gesellschaftlicher Bedingungen umweltgerechten Verhaltens und der Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen verstanden werden. Daneben können die Fragen auch als Grundlage für ex-post-Erhebungen, beispielsweise zur Analyse der Ursachen von Akzeptanz bzw. Ablehnung bereits durchgeführter Naturschutzvorhaben, dienen.

Da die Bedeutung einzelner verhaltensbeeinflussender Faktoren in jedem Einzelfall sehr unterschiedlich sein kann und neben den Adressaten auch von Zielsetzung, Aufgabenbereich und Vorhabenstyp abhängt, können keine allgemeingültigen „Rezepte“ zur Verfügung gestellt werden. Es werden daher bewußt keine Aussagen oder Hinweise formuliert, sondern Fragen. Damit soll die Besonderheit des Einzelfalles ebenso verdeutlicht werden, wie die von den Akteuren des Naturschutzes stets zu erbringende Transformationsleistung von allgemeinen Befunden auf die konkrete Situation. Auch trägt dies der Tatsache Rechnung, daß die Rolle vieler Verhaltensdeterminanten für die Mehrzahl der in der Naturschutzpraxis auftretenden Aufgaben empirisch noch nicht fundiert untersucht ist. Viele der Fragen können daher auch als Forschungsfragen für vertiefende empirische Erhebungen gelesen werden.

Da die Fragen sehr kurz formuliert sind und keine Hinweise darauf enthalten, welche „Antworten“ in Hinblick auf die Verwirklichung von Naturschutzzielen positiv oder negativ zu bewerten sind, setzt die Anwendung des Fragenkatalogs die Kenntnis der vorangegangen Kapitel voraus. Auf die entsprechenden Textabschnitte wird verwiesen. Einen Überblick über den Fragenkatalog gibt Tabelle 3.

Der Fragenkatalog erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und darauf, daß alle im konkreten Fall relevanten Faktoren durch ihn erfaßt werden. Er wird im konkreten Fall durch Hinzufügung oder Streichung einzelner Punkte zu modifizieren und zu detaillieren sein. Ob seine Anwendung einen Beitrag zur Verwirklichung von Naturschutzzielen leisten kann, bleibt empirisch zu prüfen.

[1] Im Fragenkatalog werden beide Punkte nicht getrennt, da sich aus der Analyse der Situation meist unmittelbar Hinweise für Strategien ergeben, und es somit lediglich eine Frage der Formulierung ist, ob eine bestimmte Frage unter „Analyse“ oder unter „Strategie“ einzuordnen ist.

Die Analyse eines konkreten Falles sollte möglichst durch mehrere Personen mit unterschiedlichen Sichtweisen und Erfahrungen erfolgen. Dies kann die Gefahr einer subjektiv-perspektivischen Verzerrung der Situation und daraus resultierender Fehleinschätzungen vermindern. Besonders hilfreich dürfte es sein, wenn an der Analyse Personen beteiligt sind, die über eine möglichst genaue Kenntnis der Zielgruppen und des jeweils relevanten gesellschaftlichen Funktionssystems verfügen.

1. Akteure des Naturschutzes

2. Zielgerichtete Beeinflussung von Adressaten und Steuerungsobjekten
- 2.1 Zu berücksichtigende Adressaten und Steuerungsobjekte
- 2.2 Möglichkeiten zielgerichteter Beeinflussung (Steuerung) von Individuen, kollektiven Akteuren und gesellschaftlichen Funktionssystemen

3. Individuen als Adressaten des Naturschutzes
- 3.1 Perspektivendivergenzen zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes
- 3.2 Determinanten individuellen Verhaltens
  - 3.2.1 Verhaltensgewohnheiten und -kapazitäten, Alltagserfordernisse
  - 3.2.2 Bedürfnisse und Interessen
  - 3.2.3 Kognition - Wahrnehmung
  - 3.2.4 Kognition - Denken
  - 3.2.5 Selbstsicherheit
  - 3.2.6 Lustbetonte Motive
  - 3.2.7 Werte, Normen, Einstellungen, Moral, Ethik
  - 3.2.8 Soziale Umwelt, Lebensumstände
  - 3.2.9 Allmende-Klemme
  - 3.2.10 Verhaltensangebote und Handlungsanreize
- 3.3 Kommunikation zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes
  - 3.3.1 Zielgruppenspezifität
  - 3.3.2 Beziehung zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes
  - 3.3.3 Vermeidung emotional bedingter Kommunikationshemmnisse
  - 3.3.4 Vermittlung von Umweltwissen und Naturschutzzielen
  - 3.3.5 Vermittler und Schlüsselpersonen
  - 3.3.6 Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen in Verhandlungen

4. Steuerung politischer Prozesse und Akteure
- 4.1 Bedingungen des politischen Funktionssystems
  - 4.1.1 Allgemeiner Problemzusammenhang bei Naturschutzvorhaben
  - 4.1.2 Zeitlich-prozessuale Rahmenbedingungen bei Naturschutzvorhaben
  - 4.1.3 Übereinstimmung von politischen Entscheidungsstrukturen und Naturschutzerfordernissen
  - 4.1.4 Macht und Einfluß politischer Akteure
- 4.2 Entscheidungs- und Handlungsdeterminanten kollektiver Akteure
  - 4.2.1 Akteursspezifische Handlungsdeterminanten
  - 4.2.2 Beziehung zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes
  - 4.2.3 Interne und externe Steuerbarkeit kollektiver Akteure
- 4.3 Interessenspezifische Faktoren
- 4.4 Strategien
  - 4.4.1 Wahl der Strategie (Kooperation versus Konfrontation)
  - 4.4.2 Mobilisierung von Öffentlichkeit und Bevölkerung
  - 4.4.3 Bündnisse und Lobbyismus
  - 4.4.4 Verhinderung symbolischer und alibihafter Naturschutzpolitik

Tab. 3 Inhaltsüberblick Fragenkatalog

1. AKTEURE DES NATURSCHUTZES

1.	Verfälschen institutionelle Eigeninteressen kollektiver Akteure des Naturschutzes (Behörden, Verbände) ihre Situationsanalysen und beeinflussen sie Handlungsweisen und gegenseitige Zusammenarbeit in negativer Weise?	5.4.1
2.	Ist die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren des Naturschutzes verbesserungsbedürftig?	5.3.3.9, 5.4.2.2, 5.6.4
3.	Sind Ziele, Stellungnahmen und Öffentlichkeitsarbeit der Akteure des Naturschutzes einheitlich oder widersprüchlich? Wirkt sich dies auf die Akzeptanz des Naturschutzes in der Öffentlichkeit und bei anderen Akteuren aus?	2.2.1.1
4.	Welche individuellen Motive, Bedürfnisse und Interessen werden durch das Engagement für Naturschutz befriedigt? Wirkt sich dies auf die problemrelevanten Wahrnehmungs-, Denk- und Verhaltensmuster von Naturschützern aus?	4.2.5, 4.2.12
5.	Treten bei Analysen und der Formulierung von Strategien Wahrnehmungs- und Denkfehler auf (z.B. durch selektive Wahrnehmung, Urteilsheuristiken, kausale Schemata, emotional begründete Verdrängung von Irrtümern, Konzentration auf Teilbereiche, fehlerhafte Gewichtung einzelner Variablen)?	4.2.5
6.	Sind in gewohnte und bei bisherigen Vorhaben bewährte Urteilsheuristiken und Lösungsmöglichkeiten dem aktuellen Problem angemessen?	4.2.5
7.	Können angestrebte Problemlösungen und Verhaltensweisen zu negativen Nebeneffekten • auf die natürliche Umwelt (z.B. durch mediale oder räumliche Verlagerung von Problemen) und • auf das Verhalten der Adressaten (z.B. Mitnahmeeffekte, Reaktanz) führen?	4.2.5 4.3.10, 4.3.12
8.	Reicht die Eigenkomplexität der Akteure des Naturschutzes (in Form personeller und organisatorischer Ressourcen und vorhandener Kenntnisse) aus, um das aktuelle Problem zu bewältigen?	3.1, 3.6, 5.4.2
9.	Bestehen Möglichkeiten zur Erhöhung der Eigenkomplexität und zur Erweiterung problemrelevanten Wissens durch • Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, • eigenen Erwerb zusätzlichen Wissens, • Arbeitsteilung zwischen den Akteuren des Naturschutzes?	3.1, 3.6 5.6.3 2.2.1, 5.3.3.9, 5.4.2.2
10.	Müssen soziale, kommunikative und politische Kompetenzen zur Verwirklichung des jeweiligen Zieles gestärkt werden?	2.1.5, 2.2.3, 2.4
11.	Ist eine diesbezügliche Professionalisierung von Umweltverbänden erforderlich? Welche Chancen und Gefahren sind hiermit verbunden, insbesondere im Verhältnis von Ehren- und Hauptamt?	5.4.2.2
12.	Kann eine solche Professionalisierung der Umweltverbände an den Willen der Mitglieder rückgebunden werden?	5.4.2.2

2. ZIELGERICHTETE BEEINFLUSSUNG VON INDIVIDUEN UND SOZIALEN SYSTEMEN

2.1 Zu berücksichtigende Adressaten und Steuerungsobjekte

1.	Wie ist das aktuelle Vorhaben beschaffen hinsichtlich • Ziel-Mittel-Relation u. Zielebenen (materiell, instrumentell), • des Wirkungsbereichs von Vorhaben (natürliche Systeme, Individuen, soziale Systeme), • der Typen umweltgerechten Verhaltens, • der Aufgabenbereiche (naturschutzfachlich, naturschutzpolitisch, gesellschaftspolitisch), • der „Vorhabenstypen“ (Initiativvorhaben, Reaktivvorhaben) Welche Folgen hat dies für Naturschutzstrategien?	 2.2.2.1 2.1.2 2.2.2.2 2.2.2.4 2.2.2.5
2.	Welche Systemebenen sind zu berücksichtigen: • Individuen? • Kollektive Akteure? • Gesellschaftliche Funktionssysteme? • Relevante Umwelten der jeweils zu steuernden Systeme?	3.6.1 Kap. 4 Kap. 5 (5.4) Kap. 5 (5.3) Kap. 4, 5
3.	Welche Bedeutung haben die einzelnen Systemebenen für die Erreichung des jeweiligen Ziels bzw. die Problemlösung?	3.6.1
4.	Erfordern die Wechselwirkungen zwischen den Systemebenen (z.B. durch Normen, soziale Rollen, soziale Dilemmata, infrastrukturelle Verhaltensrestriktionen) gleichzeitige Steuerungsversuche auf mehreren Ebenen?	3.6.1
5.	Welche gesellschaftlichen Funktionssysteme (z.B. Politik, Wirtschaft, Recht) sind für das jeweilige Vorhaben relevant bzw. davon betroffen? Nach welchen Kriterien (Codes, Programme, Steuerungsmedien) funktionieren diese Systeme?	3.1, 5.3.1

2.2 Möglichkeiten zielgerichteter Beeinflussung (Steuerung) von Individuen, kollektiven Akteuren und gesellschaftlichen Funktionssystemen

1.	Wie muß die Tatsache, daß Individuen und soziale Systeme nicht direkt, umfassend und mit Sicherheit steuerbar sind, in Naturschutzstrategien berücksichtigt werden?	3.4, 3.6.4
2.	Sind Naturschutzziele mit der Systemrationalität der Steuerungsobjekte bzw. Adressaten kompatibel?	3.4.1, 3.6.2
3.	Welche Auswirkungen auf Naturschutzstrategien hat der Umstand, daß Individuen und soziale Systeme zur Reduktion von Umweltkomplexität gezwungen sind und Naturschutzfragen nur bedingt Aufmerksamkeit schenken können?	4.2.4.1, 5.3.4.1
4.	Wie müssen Naturschutzstrategien gestaltet sein, um die Umwelt der Adressaten so zu verändern, daß diese zu umweltgerechtem Verhalten bewegt werden?	3.4.2, 3.6.4
5.	Welche Beziehungen bestehen zwischen den Akteuren des Naturschutzes und ihren Adressaten? Ist Naturschutz verhaltensrelevanter Bestandteil der Umwelt der Adressaten?	3.4, 3.6.2

3. INDIVIDUEN ALS ADRESSATEN DES NATURSCHUTZES

3.1 Perspektivendivergenzen zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes

1.	Mit welchen Perspektivendivergenzen zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes ist, insbesondere bei hoher sozialer Distanz und geringer gegenseitiger Kenntnis, zu rechnen?	4.3.5, 4.3.1.2.1
2.	Bestehen Perspektivendivergenzen aufgrund von	4.3.5
	• unterschiedlichen subjektiven u./o. gruppenspezifischen Wirklichkeiten	4.2.5.2
	• verschiedenen Interessen, Bedürfnissen, Lebensumständen	4.3.3
	• Wahrnehmungs- und Bewertungsdifferenzen, z.B. durch Verursacher- und Betroffenenperspektiven, Kosten-Nutzen-Verhältnissen, Einstellungen und Werthaltungen	4.2.5, 4.2.12 4.3.1.2.1
	• unterschiedlichen sozialen Kontexten?	4.3.4, 4.3.5
3.	Kann das Naturschutzvorhaben zu sachlich begründeter Ablehnung durch die Adressaten führen; wenn ja, aus welchen Gründen?	2.2.2.2, 4.3.3
4.	Können Kommunikationshemmnisse und Mißverständnisse auf Perspektivendivergenzen zurückgeführt werden?	4.3.1.2.1
5.	Werden Perspektivendivergenzen ausreichend berücksichtigt durch:	
	• Einnahme der Adressatenperspektive	4.3.1.2.3
	• Berücksichtigung der Beobachter-Akteurs-Diskrepanz	4.2.6

3.2 Determinanten individuellen Verhaltens

3.2.1 Verhaltensgewohnheiten und -kapazitäten, Alltagserfordernisse

1.	Sind die angestrebten umweltgerechten Verhaltensweisen leicht oder nur schwer mit angeborenen und erlernten Verhaltenspotentialen vereinbar? Kann beides vereinbart werden?	4.2.1
2.	Welche Bedeutung und Aufmerksamkeit können Naturschutzziele im Rahmen der Verhaltensgewohnheiten und -kapazitäten der Adressaten erlangen?	4.2.4
3.	Wie stark sind umweltschädigende Verhaltensweisen im alltäglichen Verhaltenskontext der Adressaten verankert?	4.2.4
	3.1 Welche Motive und Nutzenserwägungen liegen umweltschädigenden Verhaltensweisen zugrunde?	
	3.2 Wird umweltschädigendes Verhalten durch Alltagserfordernisse, Gewohnheiten und Affordanzen gestützt?	
	3.3 Sind sich die Adressaten der umweltschädigenden Auswirkungen der zu ändernden Verhaltensweisen bewußt?	
4.	Welches Verhältnis besteht zwischen Naturschutzzielen und Alltagserfordernissen/Verhaltenskapazitäten der Adressaten?	4.2.4
	4.1 Welche Auswirkungen haben Naturschutzerfordernisse auf gewohnte und alltägliche Verhaltensabläufe?	
	4.2 Sind die angestrebten Verhaltensweisen von den Adressaten innerhalb ihres sozialen Kontextes und im Rahmen ihrer finanziellen, zeitlichen, kognitiven u. emotionalen Verhaltenskapazitäten zu bewältigen oder können sie die Adressaten überfordern?	
	4.3 Wie kann das Naturschutzvorhaben gestaltet werden, um die Kapazitäten der Adressaten möglichst wenig zu beanspruchen?	
	4.4 Kann das Naturschutzvorhaben an bestehenden Verhaltensmustern der Adressaten anknüpfen?	
5.	Rufen die geplanten Naturschutzmaßnahmen so starke und schnelle Veränderungen hervor, daß sich die Adressaten an die neue Situation nicht gewöhnen können und aufgrund emotionaler Unsicherheit abwehrend reagieren?	4.3.3
6.	Können angestrebte Verhaltensweisen sofort und leicht umgesetzt werden; bestehen einfache Handlungsmöglichkeiten, die zu schnell sichtbaren Ergebnissen führen?	4.3.10
7.	Ist die Formulierung „radikaler“ Ziele zur Erlangung von Akzeptanz und Unterstützung sinnvoll, oder ist es zielführender kleine, gangbare (Zwischen)Schritte aufzuzeigen? Kann die „foot-in-the-door“-Technik angewandt werden?	4.3.3
8.	Können verhaltensauslösende Eigenschaften von Objekten, Lebewesen und Botschaften (z.B. durch angeborene Auslösemechanismen oder dem „Kindchenschema“) zur Förderung umweltgerechter Verhaltensweisen genutzt werden?	4.2.4.2

3.2.2 Bedürfnisse und Interessen

1.	Von welche Interessen und Bedürfnissen werden die Kapazitäten der Adressaten in erster Linie beansprucht? Welche Aufmerksamkeit für Naturschutzfragen ist daher zu erwarten?	4.2.4, 4.3.3
2.	Welche Bedürfnisse und Interessen werden durch umweltschädigende Verhaltensweisen befriedigt?	4.2.4
3.	Welche Auswirkungen und Nebeneffekte haben Naturschutzanforderungen auf Bedürfnisse und Interessen der Adressaten: • existentieller, finanzieller, zeitlicher, arbeitsökonomischer, psychischer oder sozialer Art? • positiv (Nutzen) oder negativ (Kosten)?	2.2.2.2, 4.2.4 4.2.5.8, 4.2.8 4.3.3
4.	Welche Bedeutung haben die von Naturschutzvorhaben betroffenen Interessen und Bedürfnisse für die Adressaten	4.2.4
5.	Sind die Adressaten vornehmlich Betroffene oder Verursacher und Profitierende des in Frage stehenden Problems?	4.2.5, 4.2.12
6.	Kann eine win-win-Situation geschaffen werden, so daß die Verwirklichung von Naturschutzzielen den Interessen der Adressaten dient? Können Naturschutzvorhaben an Adressateninteressen anknüpfen?	4.3.3
7.	Ist eine Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der angestrebten Verhaltensweisen durch Handlungsanreize möglich?	4.3.10
8.	Unterscheiden sich Standpunkt und Interesse der Adressaten? Können die Adressaten ablehnende Standpunkte gegenüber Naturschutzvorhaben aufgeben, aber gleichzeitig dahinterstehende Interessen wahren?	4.3.3

3.2.3 Kognition - Wahrnehmung

1.	Sind Ausprägung und Ursachen eines Umweltproblems sowie die Wirksamkeit umweltgerechter Verhaltensweisen für seine Lösung wahrnehmbar?	4.2.5
1.1	Sind das Problem bzw. einzelne Problemaspekte nicht oder nur schwer wahrnehmbar, z.B. aufgrund fehlender Sinnesorgane, „schleichender" Veränderungen, Veränderungen außerhalb des „mesokosmischen" Bereichs oder aufgrund hoher räumlicher und zeitlicher Distanzen zwischen Ursachen und Wirkungen?	4.2.1, 4.2.4, 4.2.5.3
1.2	Ist der Beitrag der zu ändernden umweltschädigenden Verhaltensweisen zum Problem wahrnehmbar?	4.2.4, 4.2.5.8
1.3	Ist der Nutzen der angestrebten umweltgerechten Verhaltensweisen für die Problemlösung wahrnehmbar?	4.2.5.8, 4.2.8
1.4	Sind das Problem bzw. seine Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sinnlich wahrnehmbar oder wissenschaftlich und sozial vermittelt?	4.2.5.8
1.5	Sind Problem, Problemursache und Problemlösungen aufgrund fehlender unmittelbarer Wahrnehmbarkeit, gegensätzlichen wissenschaftlichen Auffassungen und deren medialer und sozialer Vermittlung leicht bestreitbar?	4.2.5.8
1.6	Welche Möglichkeiten bestehen, die Wahrnehmbarkeit umweltrelevanter Konsequenzen individuellen Verhaltens zu fördern?	4.2.5.8
2.	Bestehen Wahrnehmungsdifferenzen zwischen den Akteuren und Adressaten des Naturschutzes, z.B. durch unterschiedliches Wissen und unterschiedliche Aufmerksamkeitskriterien?	4.2.5, 4.3.1.2.1
3.	Besteht die Gefahr, daß Akteure und Adressaten des Naturschutzes Probleme und Lösungsmöglichkeiten aufgrund einer Überbewertung deutlich wahrnehmbarer Sachverhalte gegenüber weniger oder nicht unmittelbar wahrnehmbaren Gegebenheiten falsch beurteilen?	4.2.5.7
4.	Wie wirkt sich ästhetisches Empfinden auf die Akzeptanz von Naturschutzvorhaben aus?	4.3.8
4.1	Entsprechen sichtbare Naturschutzmaßnahmen dem ästhetischen Empfinden der Adressaten und Betroffenen?	
4.2	Bestehen Möglichkeiten zur Förderung der Akzeptanz „ökologisch" wertvoller, aber „unordentlicher", „verwilderter" und daher ästhetisch häufig negativ beurteilter Flächen?	
4.3	Bestehen Kompromißmöglichkeiten zwischen dem ästhetischen Empfinden der Adressten und „ökologischen" Erfordernissen?	

3.2.4 Kognition - Denken

1.	Wie wirkt sich die Komplexität eines Umweltproblems auf Akzeptanz und Verwirklichung von Naturschutzvorhaben und auf die Möglichkeit umweltgerechten Verhaltens aus? 1.1 Entspricht der Aufwand zur kognitiven Bewältigung des Problems den Kapazitäten der Adressaten? 1.2 Wie weit ist eine kognitiv-rationale Bearbeitung des Problems möglich? Sind die vorhandenen Informationen so komplex, daß sie Unsicherheit auslösen können und das Problem daher mit Hilfe vereinfachender Strategien bearbeitet wird (z.B. Emotionen, Werte, Einstellungen, Stereotype, Urteilsgewohnheiten)? Welche Fehleinschätzungen können hieraus resultieren? 1.3 Ist gegenüber den Adressaten eine Reduktion der Komplexität des Problems durch vereinfachte Darstellung nötig oder möglich, ohne daß Sachverhalte verfälscht werden?	4.2.5.4, 4.2.5.5
2.	Sind Problemdarstellung und Lösungsvorschläge eindeutig, verständlich und nachvollziehbar?	4.2.5.6, 4.3.7.4
3.	Berücksichtigen Naturschutzargumentionen bereits potentielle Denkfehler der Adressaten, um sie entkräften zu können?	4.2.5.4
4.	Ist mit problem- und vorhabensbezogenen Fehlurteilen der Adressaten zu rechnen, und zwar im Zusammenhang mit • kognitiven Schemata und Urteilsheuristiken • Stereotypen und Kategorisierungen • Informationsaufnahme- und -abwehrstrategien • (Mono-)Kausalitätserwartungen • Linearitätserwartungen • Kosten-Nutzen-Rechnungen • der Dominanz des Wahrnehmbaren • falschen Kausalattributionen.	4.2.5.4 - 4.2.5.7 4.2.12
5.	Sind unterschiedliche Risikobewertungen der Akteure und Adressaten des Naturschutzes zu erwarten, aufgrund von Unterschieden hinsichtlich • Verursacher- und Betroffenenperspektive • Kosten-Nutzen-Verhältnis • der Freiwilligkeit, mit der das Risiko eingegangen wird • der Vertrautheit mit dem jeweiligen Problem, • der subjektiv empfundenen Kontrollierbarkeit des Problems	4.2.5.4

3.2.5 Selbstsicherheit

1. Ist die Persönlichkeit der Adressaten geprägt von • Selbstbewußtsein oder (erlernter) Hilflosigkeit • internaler und/oder externaler Kontrolle • internaler und/oder externaler Verantwortungsattribution • hoher oder niedriger empfundener Handlungskompetenz • psychischer Reduktion von Angst und kognitiver Dissonanz oder dem Willen, äußere Umstände zu verändern?[2]	4.2.6, 4.2.7
2. Entsprechen sich Problemstruktur, Selbstsicherheit der Adressaten und Naturschutzstrategien? 2.1 Können das Umweltproblem sowie Informationen, Argumente und Lösungsvorschläge der Naturschützer Angst auslösen und erlernte Hilflosigkeit verstärken? 2.2 Besteht die Gefahr, daß die Adressaten auf Naturschutzargumente mit Abwehr und Leugnung bzw. Verdrängung des Problems reagieren? 2.3 Welche situativen Zwänge und Möglichkeiten bestehen, Angst und kognitive Dissonanz psychisch zu verringern? 2.4 Welche situativen Möglichkeiten bestehen, Angst und kognitive Dissonanz durch Veränderung der auslösenden Umweltbedingungen zu verringern und wie wirksam sind diese?	4.2.7
3. Welche Verantwortung für Verursachung und Lösung eines Problems tragen die Adressaten im Verhältnis zu anderen Akteuren? Bestehen Möglichkeiten, Verantwortung abzuschieben?.	4.2.7

[2] In der Praxis ist zu berücksichtigen, daß die genannten Faktoren zwar eine erhebliche Rolle für das Verhalten spielen, aber nur schwer zu erheben sein werden. Wie weit diese Fragen in der Praxis brauchbar sind, muß daher offen bleiben.

3.2.6 Lustbetonte Motive

1.	Können lustbetonte Motive, wie Sinnlichkeit, Genuß, Spiel und Spaß durch Naturschutzstrategien angesprochen werden?	4.3.9
2.	Kann die Neigung zu Konkurrenzverhalten und sozialem Vergleich durch Naturschutzstrategien genutzt werden?	
3.	Bestehen Möglichkeiten, umweltgerechtes Verhalten mit dem Gefühl des „Besonderen“ zu verbinden und durch die Verwirklichung von Naturschutzzielen Stolz zu wecken?	
4.	Werden Erfolge und positive Konsequenzen des Naturschutzes ausreichend betont?	
5.	Können Menschen durch „events“, also durch besondere Ereignisse und Veranstaltungen, für Naturschutzvorhaben und -ziele gewonnen werden?	

3.2.7 Werte, Normen, Einstellungen, Moral, Ethik

1.	Wie ist die Wirksamkeit moralisch-ethischer Argumente zu beurteilen in Hinblick auf Ziel, Zielgruppe und die Art des Naturschutzvorhabens (Initiativ- und Reaktivvorhaben, Bedeutung ethischer Argumente für Mobilisierung von Öffentlichkeit und Bevölkerung)?	4.4
2.	Basieren Naturschutzstrategien auf moralischen Anforderungen, die eine emotionale und verhaltensrelevante Verbundenheit des Individuums mit anderen Menschen und Lebewesen voraussetzen, die nicht gegeben ist?	4.2.12, 4.4
3.	Stehen moralisch-ethisch begründete Verhaltensanforderungen in Übereinstimmung mit den, von weiteren Faktoren mit bestimmten, Verhaltenspotentialen der Adressaten?	4.4.2
4.	Entsprechen Anforderungen an umweltgerechtes Verhalten herkömmlichen, verhaltenswirksamen Normen und Wertvorstellungen der Adressaten?	4.3.4, 4.4
5.	Mit welchen verhaltensrelevanten Wirkungen von Überzeugungsstrategien ist aufgrund der Einstellungs-Verhaltens-Diskrepanz zu rechnen? Welche Bedeutung können sie innerhalb des strategischen Gesamtkontextes einnehmen?	4.4.2

3.2.8 Soziale Umwelt, Lebensumstände

1.	Wie können sich sozioökonomische und politische Bedingungen auf die individuelle Wahrnehmung und Beurteilung von Umweltfragen auswirken?	3.6.1, 4.3.4
2.	Wie wirken sich der berufliche Hintergrund und damit verbundene Kompetenzen der Adressaten auf Wahrnehmung und Beurteilung von Umweltproblemen, ihrer Ursachen und Lösungsmöglichkeiten aus?	4.2.6
3.	Welche Einflüsse gehen von der sozialen Umwelt auf das Verhalten der Adressaten aus? Welche Auswirkungen hat dies auf Akzeptanz und Verwirklichung von Naturschutzzielen und umweltgerechtem Verhalten? Was folgt daraus für Naturschutzstrategien?	
	3.1 In welche sozialen Beziehungen sind die Adressaten eingebunden, welche Bezugsgruppen und Personen sind von besonderer Bedeutung?	4.3.4
	3.2 Welche verhaltensbestimmenden Wahrnehmungs- und Denkweisen, Einstellungen, Werturteile und Meinungen herrschen in der sozialen Umwelt der Adressaten vor (gruppenspezifische Wirklichkeiten)?	4.2.4.2, 4.3.4
	3.3 Welche umweltrelevanten Verhaltensweisen sind in der sozialen Umwelt von besonderer Bedeutung, wie werden dort die zu ändernden und die angestrebten Verhaltensweisen beurteilt?	4.3.4
	3.4 In welchem Verhältnis stehen Naturschutzziele zum sozialen Umfeld der Adressaten? Sind sie mit diesem vereinbar oder bedingen sie tiefgreifende Änderungen?	4.3.4
	3.5 Können Differenzen zu verhaltensbestimmenden Faktoren im sozialem Umfeld dazu führen, daß die Adressaten Naturschutzziele negieren (z.B. durch Wahrnehmungsselektivität, Verdrängung oder Leugnung) und diese daher nicht verhaltensrelevant werden?	4.3.4 4.2.5, 4.2.7
4.	Sind umweltrelevante Verhaltensweisen sozial erwünscht und welche sozialen Funktionen nehmen sie wahr?	4.3.4
	4.1 Werden umweltschädigende Verhaltensweisen mit sozialer Anerkennung, umweltgerechte Verhaltensweisen mit sozialer Ablehnung sanktioniert oder umgekehrt?	
	4.2 Wie kann für angestrebte umweltgerechte Verhaltensweisen soziale Anerkennung vermittelt werden?	
	4.3 Nehmen umweltschädigende Verhaltensweisen symbolisch-soziale Funktionen, wie z.B. Prestigegewinn, Zeigen von Wertschätzung, Statussicherung, wahr?	
	4.4 Können symbolisch-soziale Funktionen umweltschädigender Verhaltensweisen bzw. die dahinterstehenden sozialen Bedürfnisse durch umweltgerechte Alternativen wahrgenommen bzw. befriedigt werden?	

Fortsetzung 3.2.8 Soziale Umwelt, Lebensumstände

5. Welche Auswirkungen haben funktionale und intentionale Erziehung auf umweltgerechte Verhaltensweisen? 5.1 Welche umweltrelevanten Verhaltensweisen werden durch strukturelle Gegebenheiten im Rahmen funktionaler Erziehung begünstigt bzw. gehemmt? Was bedeutet dies in Hinblick auf die jeweils zu ändernden bzw. angestrebten Verhaltensweisen? 5.2 Müssen zur Erreichung von Naturschutzzielen Strukturen verändert werden, die umweltschädigendes Verhalten funktional begünstigen? 5.3 Lassen sich (intentional) angestrebte umweltgerechte Einstellungen, Normen und Verhaltensweisen an bestehende, verhaltensbestimmende Strukturen anbinden?	4.2.10
6. Welche Bedeutung haben soziale Rollen für umweltrelevantes Verhalten? 6.1 Welche sozialen Rollen der Akteure und Adressaten des Naturschutzes sind für das jeweilige Naturschutzvorhaben relevant? 6.2 Wie wirken sich die mit sozialen Rollen verbundenen Verhaltensanforderungen auf die Möglichkeit umweltgerechter Entscheidungen und Verhaltensweisen aus? 6.3 Bestehen Handlungsspielräume zur umweltgerechten Ausgestaltung und Abwandlung der relevanten Rolle? 6.4 Kann umweltgerechtes Rollenverhalten sozial gefördert und unterstützt werden? 6.5 Können sich selbst erfüllende Prophezeiungen vermieden werden, die zu mangelnder Ausnutzung von Handlungsspielräumen, und zwar durch • Austesten von Handlungsspielräumen und von Rollenerwartungen des jeweiligen Rollenpartners (insbesondere bei Wechsel des Rollenpartners)? • Überprüfung, ob die Rollenerwartungen der Adressaten und der jeweiligen Rollenpartner übereinstimmen? • Überprüfung, ob Einstellungen und Meinungen einer Person mit ihren Äußerungen als Rollenträger übereinstimmen? • Überprüfung der Repräsentativität von Äußerungen von Rollenträgern für die gesamte Zielgruppe?	4.2.9

3.2.9 Allmende-Klemme

1. Werden umweltgerechtes Verhalten und die Verwirklichung von Naturschutzzielen durch Charakteristika der Allmende-Klemme erschwert oder verhindert? 1.1 Bestehen Konflikte zwischen Individual- und Kollektivinteressen? 1.2 Erfordert umweltgerechtes Verhalten einen hohen individuellen Aufwand, dessen Wirksamkeit für die Erreichung von Naturschutzzielen aber nur gering ist? 1.3 Sind die individuellen Kosten (zeitlicher, kognitiver, emotionaler, finanzieller, physischer Art) bereits kurzfristig, der kollektive Nutzen aber erst langfristig spürbar? 1.4 Beruht umweltschädigendes Verhalten auf sich selbst erfüllenden Prophezeiungen, indem die beteiligten Individuen zwar bereit wären, umweltgerecht zu handeln, dies aber vom Verhalten der anderen Beteiligten abhängig machen, denen sie hierzu fehlende Bereitschaft unterstellen?	4.2.8
2. Sind die Effekte der Allmende-Klemme vermeidbar? 2.1 Wissen die Problemverursacher über die umweltschädigenden Wirkungen ihrer Verhaltensweisen und über Verhaltensalternativen Bescheid? 2.2 Kann die Mehrheit der Problemverursacher zur Veränderung umweltschädigender Verhaltensweisen bewegt werden, kann dies sichergestellt und allen Beteiligten glaubhaft vermittelt werden? 2.3 Sind gegenseitiges Vertrauen, kommunikative Beziehungen und Kontrollmechanismen zwischen allen Beteiligten gegeben, die gewährleisten, daß sich alle Problemverursacher umweltgerecht verhalten? 2.4 Können kontrollierte, öffentliche Verpflichtungen zu umweltgerechten Verhaltensweisen und deren Verbreitung beitragen? 2.5 Können Mitnahmeeffekte ausgeschlossen werden? 2.6 Welche Möglichkeiten sind zur „Individualisierung“ der Kosten umweltschädigender und des Nutzens umweltgerechter Verhaltensweisen gegeben?	4.2.8

3.2.10 Verhaltensangebote und Handlungsanreize

1.	Können Verhaltensangebote und Handlungsanreize so gestaltet werden, daß sie aufgrund verschiedener Verhaltensdeterminanten und Motive (Bedürfnisse, Interessen, Kapazitäten, Gewohnheiten, kognitive, emotionale und soziale Faktoren) wahrgenommen werden?	4.3.10
2.	Verhaltensangebote	
2.1	Werden umweltschädigende Verhaltensweisen durch bestehende Verhaltensangebote begünstigt?	4.3.10, 4.2.4
2.2	Entsprechen Verhaltensangebote den zeitlichen, finanziellen, psychischen und sozialen Kapazitäten der Adressaten?	4.3.10, 4.2.4
2.3	Reichen Verhaltensangebote quantitativ und qualitativ für die Verwirklichung umweltgerechter Verhaltensweisen aus?	4.3.10
2.4	Sind die notwendigen Handlungsabläufe zur Wahrnehmung des Angebots möglichst einfach?	4.3.10
2.5	Können Verhaltensangebote an bestehende Verhaltensgewohnheiten anknüpfen?	4.3.10, 4.2.4
2.6	Ist der Weg „von der Theorie zur Praxis“ möglichst kurz?	4.3.10
2.7	Wird der Nutzen der angestrebten Verhaltensweise durch positive und schnelle Verhaltensrückmeldungen deutlich?	4.3.10, 4.2.5.8
3.	Handlungsanreize	4.3.10
3.1	Sind alle Möglichkeiten von Handlungsanreizen ausgeschöpft: finanziell-materielle, verhaltensökonomische, psychische, soziale Anreize?	
3.2	Sind die Handlungsanreize kurzfristig wirksam?	
3.3	Sind Trittbrettfahrertum und Mitnahmeeffekte ausgeschlossen?	
3.4	Wo liegen Chancen und Gefahren unterschiedlicher Handlungsanreize für die langfristige internale Motivation zu umweltgerechtem Verhalten (v.a. bei ökonomischen Anreizen)?	
3.5	Können Anreize zu kontraproduktiven Nebeneffekten in Hinblick auf Adressatenverhalten, Zielerreichung und Zustand der natürlichen Umwelt führen?	

3.3 Kommunikation zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes

3.3.1 Zielgruppenspezifität

1.	Ist die Zielgruppe des Naturschutzvorhabens homogen oder heterogen; sind für unterschiedliche Adressatengruppen unterschiedliche Strategien zu wählen?	4.3.2
2.	Bestehen adressatenspezifische Unterschiede hinsichtlich Verhaltenskapazitäten und -gewohnheiten, Interessen, Bedürfnissen, Wahrnehmungen, Denkweisen, Einstellungen und Werthaltungen in Abhängigkeit von Bildung, beruflicher und ökonomischer Situation, sozialer Umwelt und Lebensumständen?	4.3.2 4.2.4, 4.2.6, 4.3.3., 4.3.4
3.	Lassen sich die Adressaten nach „relativer Befürwortung und Ablehnung“ von Naturschutzzielen differenzieren, so daß zunächst auf „Akteure relativer Befürwortung“ zugegangen werden kann, die Vorbild- und Multiplikatorfunktion übernehmen können?	4.3.2
4.	Sind Argumentation, Verhaltensangebote und Handlungsanreize zielgruppenspezifisch formuliert?	4.3.2, 4.3.7.4, 4.3.10

3.3.2 Beziehungen zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes

1.	Bestehen soziale Gemeinsamkeiten oder Distanzen zwischen den Akteuren und Adressaten des Naturschutzes und wie wirken sich diese auf die Beziehung der Beteiligten aus?	4.3.5
2.	Bestehen gegenseitige Stereotype und Feindbilder und wie wirken sich diese auf die Beziehung der Beteiligten aus?	4.3.1.1.3
3.	Könnten gegenseitige Vorurteile durch darauf basierende Verhaltensweisen (als sich selbst erfüllende Prophezeiungen) bestätigt worden sein?	4.3.1.1.3
4.	Vertreten die Adressaten „naturschutzfeindliche“ Standpunkte tatsächlich oder werden sie ihnen lediglich unterstellt?	4.2.5.4, 4.3.1.1.3
5.	Bestehen emotionale Vorbelastungen der Adressaten aus früheren Erfahrungen mit Naturschutzakteuren oder anderen Beteiligten (bzw. umgekehrt) und tragen diese Belastungen zur Ablehnung von Naturschutzvorhaben bei?	4.3.1.1.2
6.	Können soziale Distanzen und emotionale Belastungen durch den Sprachgebrauch der Akteure des Naturschutzes (Fachausdrücke, Jargon, Unverständlichkeit, Dialekt) geschaffen, vertieft oder überwunden werden?	4.3.5
7.	Verhindern Probleme auf der emotional geprägten Beziehungsebene Lösungen und Zusammenarbeit auf der inhaltlich bestimmten Sachebene?	4.3.1

3.3.3 Vermeidung emotional bedingter Kommunikationshemmnisse

1.	Schränken Naturschutzvorhaben Entscheidungs- und Handlungsfreiheiten der Adressaten ein, und welche Bedeutung haben diese Freiheiten für die Adressaten (Reaktanz)?	4.3.1.1.4
2.	Sind Eigentumsrechte und traditionelle, gewohnte Verhaltensweisen von Naturschutzvorhaben betroffen?	4.3.1.2.2
3.	Wird in schriftlichen und verbalen Äußerungen und in kartographischen (flächenscharfen) Darstellungen ohne Absprache mit den Eigentümern (scheinbar) über Flächen verfügt?	4.3.1.2.2
4.	Wurde den Adressaten durch entsprechende Umgangsformen vermittelt, daß sie als Person respektiert und als gleichberechtigte Kommunikationspartner anerkannt sind?	4.3.1.2.2, 4.3.4
5.	Werden Wissen und Leistungen der Adressaten anerkannt - trotz unter Umständen damit verbundener umweltschädigender Verhaltensweisen?	4.3.4
6.	Können die Adressaten Auftreten und Verhaltensweisen der Naturschutzakteure als arrogant, „besserwisserisch“ oder „von oben herab“ auffassen, so daß sie mit emotionaler Ablehnung oder Reaktanz reagieren?	4.3.1.2.2
7.	Ist die Beziehung von persönlichen Angriffen und moralischen Vorhaltungen geprägt?	4.3.1.2.2
8.	Ist es sinnvoll und notwendig, Adressaten und Betroffene von Naturschutzvorhaben frühzeitig, ausreichend und kontinuierlich über Initiativvorhaben zu unterrichten und an Entscheidungen zu beteiligen?	4.3.7.3
	8.1 Ist die Beteiligung der Adressaten und Betroffenen an Entscheidungsfindung und Durchführung des Vorhabens nötig und möglich?	4.3.1.2.2, 4.3.1.2.3
	8.2 Wurden Entscheidungen ohne Beteiligung der Betroffenen präjudiziert oder gefällt?	4.3.1.1.4, 4.3.1.2.2 4.3.1.2.3
	8.3 Wurden gegebene Beteiligungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten und deren Grenzen offengelegt?	4.3.1.2.3
	8.4 Ist die Teilnahme an Vorhaben des Naturschutzes freiwillig und wurde diese Freiwilligkeit ausreichend betont?	4.3.1.2.3
	8.5 Ist Kompromißbereitschaft und damit ein Abweichen vom jeweiligen Ziel in Streitfragen möglich oder nötig?	4.3.1.2.3
	8.6 Ist die Effizienz von Naturschutzmaßnahmen gegeben, wenn sie gegen den Willen der Adressaten und Betroffenen durchgesetzt werden (z.B. hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit zwischen erreichtem Ziel und damit einhergehendem Akzeptanzverlust)?	4.3.1.1.4, 4.3.1.2.3 4.3.3
	8.7 Können Reaktanz und Vorbehalte durch die Verwendung von Begriffen („Reizworten“) oder Vorgehensweisen ausgelöst werden, mit denen die Adressaten in anderen Zusammenhängen negative Vorerfahrungen machten?	4.3.1.1.4, 4.3.5

3.3.4 Vermittlung von Umweltwissen und Naturschutzzielen

1.	Über welche Informationsträger können die Zielgruppen erreicht werden (Medien, Vereine, Verbände etc.)?	4.3.7.4
2.	Welche Inhalte müssen für die Verwirklichung umweltgerechter Verhaltensweisen und die Akzeptanz von Naturschutzzielen vermittelt werden?	4.3.7
3.	Über welche zeitlichen Möglichkeiten verfügen die Adressaten für Veranstaltungen, Gespräche, Ortstermine usw.?	4.3.7.4
4.	Ist die Informationsvermittlung adressatengerecht, anschaulich und verständlich (Ortsbegehungen, Besichtigung ähnlicher Projekte etc.)?	4.3.7.4
5.	Sind in Naturschutzargumentationen potentielle Denkfehler, Fehleinschätzungen, Wissensdefizite, Vorurteile, Vorbehalte und Gegenargumente der Adressaten bereits berücksichtigt?	4.2.5.4, 4.3.1.2.1 4.3.7.2

3.3.5 Vermittler und Schlüsselpersonen

1.	Ist die Einschaltung von Vermittlern zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes aufgrund bestehender Vorbehalte und geringer Glaubwürdigkeit der Naturschützer sowie ungenügender Kenntnisse über die Adressaten hilfreich?	4.3.6
2.	Welche Akteure sind für Naturschutzziele aufgeschlossen und verfügen innerhalb der Zielgruppe über soziales Prestige, so daß sie Vorbild- und Multiplikatorenfunktionen wahrnehmen können?	4.3.6
3.	Wer sind die Schlüsselpersonen, die aufgrund ihrer Funktionen, ihrer Kenntnisse und ihres sozialen Status den Erfolg eines Naturschutzvorhabens positiv oder negativ beeinflussen können?	4.3.6
4.	Welche Personen und Institutionen verfügen über hohen Bekanntheitsgrad, soziales Prestige und Glaubwürdigkeit bei der Zielgruppe? Können diese als Vermittler gewonnen werden?	4.3.6

3.3.6 Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen in Verhandlungen

1.	Ist eine Reziprozität zwischen den Akteuren des Naturschutzes und ihren Adressaten gegeben oder durch Handlungsanreize herstellbar?	4.3.1.2.4
2.	Ist es sinnvoller, mit (zu) hohen oder mit „realistischen“ Forderungen in Verhandlungen mit den Adressaten des Naturschutzes zu gehen?	4.3.1.2.4

4. STEUERUNG POLITISCHER PROZESSE UND AKTEURE

4.1 Bedingungen des politischen Funktionssystems

4.1.1 Allgemeiner Problemzusammenhang von Naturschutzvorhaben

1.	Auf welchen Politik- und Verwaltungsebenen (EU, Bund, Land, Kommune) werden die wesentlichen problemrelevanten Entscheidungen getroffen?	
	1.1 Welche Akteure sind an den Entscheidungen beteiligt?	5.1.3.1, 5.3.3
	1.2 Welche Merkmale und Besonderheiten prägen die Entscheidungsfindung auf der jeweiligen Entscheidungsebene?	5.1.3.2, 5.3.3.2
	1.3 Welche Handlungs- und Einflußmöglichkeiten auf Entscheidungen auf der jeweiligen Ebene haben Naturschutzakteure?	5.3.3.2
	1.4 Wie wirkt sich die Verteilung von Entscheidungsbefugnissen über mehrere Ebenen auf die Bearbeitung eines Umweltproblems und die Verwirklichung von Naturschutzzielen aus? (z.B. durch Fragmentierung von Problemzusammenhängen, Negativkoordination, Möglichkeiten, Naturschutzziele im Vollzug zu unterlaufen).	5.3.3.2, 5.3.4, 5.6.5
2.	Welche Politikbereiche, Interessen und Akteure sind von Naturschutzzielen betroffen und an Entscheidungen beteiligt, wie sind Macht und Einfluß zwischen ihnen verteilt und worauf beruhen diese?	5.3.3
3.	Welchen Stellenwert nimmt die Umwelt- und Naturschutzpolitik gegenüber anderen Politikbereichen generell, den von ihren Vorhaben betroffenen Politikbereichen im besonderen, ein?	5.3.3.5, 5.5.1

4.1.2 Zeitlich-prozessuale Rahmenbedingungen bei Naturschutzvorhaben

1.	In welcher Phase von policy-Zyklus und politischem Formenzyklus befindet sich die politische Behandlung des jeweiligen Naturschutzvorhabens?	5.3.2
2.	Nehmen die Akteure des Naturschutzes frühzeitig und kontinuierlich Einfluß auf Entscheidungsprozesse innerhalb von policy-Zyklus und politischem Formenzyklus bzw. ist dies möglich?	5.3.2
3.	Welche Strategien sind für die Interessensdurchsetzung in der jeweils aktuellen Phase von policy-Zyklus und politischem Formenzyklus geeignet?	5.3.2, 5.6.6

Fortsetzung 4.1.2

4.	Besteht eine langfristig günstige oder ungünstige politische Konjunktur für Naturschutzpolitik?	5.3.2.3
5.	Besteht eine kurzfristige günstige Konjunktur zur Thematisierung und Durchsetzung von Naturschutzzielen („policy-windows“), z.B. aufgrund einzelner Ereignisse mit starker öffentlicher Resonanz?	5.3.2.3
6.	Wie wirkt sich die zeitliche Nähe von Wahlen auf die Möglichkeit, Naturschutzanliegen in die politische Diskussion einzubringen und durchzusetzen sowie auf naturschutzrelevante politische Entscheidungen aus?	5.3.3.8, 5.4.1, 5.6.1

4.1.3 Übereinstimmung von politischen Entscheidungsstrukturen und Naturschutzerfordernissen

1.	Welche Schwierigkeiten bzw. Chancen bestehen für die Verwirklichung innovativer, umfassender und querschnittsorientierter Naturschutzziele aufgrund	
	• der Fragmentierung von Politikfeldern und daraus folgenden Teilbereichsrationalitäten	5.3.4.2
	• selektiver Aufmerksamkeiten, Wahrnehmungsbeschränkungen, Schwerpunktsetzungen, Spezialisierungen und Interessen politischer Akteure	5.3.4.1, 5.4.1
	• des konservativ-inkrementalen Vorgehens des politisch-administrativen Systems	5.3.4.4
	• der Negativkoordination zwischen staatlichen Akteuren bzw. Verwaltungseinheiten	5.3.4.3
	• von Politikverflechtungen, Konsensbedarf, Vetopositionen und der daraus folgenden Begünstigung des Status quo?	5.3.4.3
2.	Wie wirken sich administrative Organisationsstrukturen auf die Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen aus?	5.4.2.1
3.	Welche Vor- und Nachteile für die Umsetzung von Naturschutz(relevanten)programmen sind mit der jeweiligen Zuständigkeitsverteilung zwischen Naturschutzbehörden und anderen Ämtern verbunden?	5.3.4.2, 5.3.4.3, 5.4.1

4.1.4 Macht und Einfluß politischer Akteure

1.	Welche staatlichen und gesellschaftlichen Akteure sind von Naturschutzvorhaben betroffen oder können Einfluß auf vorhabensrelevante Entscheidungen nehmen? An welche Akteure müssen sich Naturschutzstrategien daher vorrangig richten?	
	1.1 Wie politisch brisant sind naturschutzrelevante staatliche Entscheidungen? Obliegen sie, bei starker Brisanz, der politischen Leitung oder sind sie „politisch-administrative Routine“ und daher vornehmlich in der Zuständigkeit der Verwaltung?	5.3.3.3
	1.2 Welche Behörde ist die zuständige Fachinstanz und verfügt daher über ausschlaggebenden Einfluß auf Entscheidungen?	5.3.4.2, 5.3.4.3
	1.3 Welche Bedeutung kommt Parlamenten für das jeweilige Vorhaben zu? Wer sind die entscheidenden Personen und Gremien? Welche Einflußmöglichkeiten haben einzelne Abgeordnete?	5.3.3.4, 5.3.3.6
	1.4 Welche Bedeutung haben die Parteien und einzelne Parteimitglieder für Naturschutzvorhaben, über welche Gestaltungsspielräume verfügen sie?	5.3.3.6
	1.5 Welche Einflußmöglichkeiten auf naturschutzrelevante staatliche Entscheidungen haben Interessenverbände?	5.3.3.7
	1.6 Sind sonstige gesellschaftliche Akteure beteiligt bzw. betroffen und über welchen Einfluß verfügen sie (z.B. Wirtschaftsunternehmen, Grundstückseigentümer)?	5.3.3.1, 5.3.3.9
	1.7 Sind breitere Bevölkerungskreise von naturschutzrelevanten Entscheidungen betroffen; können Öffentlichkeit und Bevölkerung für oder gegen Naturschutzvorhaben mobilisiert werden?	5.3.3.8
2.	Bestehen Verhandlungssysteme, die für das jeweilige Naturschutzvorhaben von Bedeutung sind? Wie sind diese strukturiert (korporativ oder als „policy-network“?), wer ist beteiligt und welche Einflußmöglichkeiten und Machtmittel haben die Akteure des Naturschutzes und andere Beteiligte hierbei?	5.3.3.1
3.	Bestehen formelle und informelle Beziehungen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Vertretern der verschiedenen betroffenen Interessen (z.B. durch Lobbyismus)? Wie intensiv und wie wirksam sind sie für die Durchsetzung von Interessen?	5.3.3.1, 5.3.3.9, 5.6.4
4.	Über welche Möglichkeiten verfügen staatliche Stellen, sich dem Einfluß organisierter Interessen zu entziehen, die mit Naturschutzinteressen konfligieren, bzw. ihrerseits Einfluß auf diese zu nehmen?	5.3.3.9

4.2 Entscheidungs- und Handlungsdeterminanten kollektiver Akteure

4.2.1 Akteursspezifische Handlungsdeterminanten

1.	Welche Sach- und Eigeninteressen (Selbsterhaltung, Einfluß, Ressourcenbeschaffung) verfolgen die relevanten kollektiven Akteure?	5.4.1
2.	Wie wirken sich Sach- und Eigeninteressen auf Wahrnehmung, Bewertung und Bearbeitung von Naturschutzthemen aus?	5.4.1
3.	Ergeben sich aufgrund von Sach- und Eigeninteressen Unterschiede in der Beurteilung identischer Sachverhalte zwischen Akteuren und Adressaten des Naturschutzes?	5.4.1
4.	Sind kollektive Akteure Betroffene oder Verursacher und Profitierende des jeweiligen Problems?	5.4.1
5.	Welche Auswirkungen und Nebeneffekte haben Naturschutzbelange auf Sach- und Eigeninteressen kollektiver Akteure?	5.4.1
6.	Sind Naturschutzziele mit Sach- und Eigeninteressen der Adressaten vereinbar? Besteht eine win-win-Situation oder kann diese hergestellt werden, so daß Naturschutzvorhaben auch den Interessen der Adressaten dienen?	5.4.1
7.	Ist das Interesse kollektiver Akteure an Naturschutzerfolgen dauerhaft oder konjunkturell und strategisch bedingt bzw. nur alibi- und symbolhaft?	5.4.1, 5.6.6
8.	Entsprechen sich Standpunkt und Interesse der Adressaten? Erfordern die Interessen der Adressaten zwingend eine Ablehnung von Naturschutzforderungen oder bestehen Möglichkeiten, bei denen kollektive Akteure ihre Interessen wahren, gleichzeitig aber ablehnende Standpunkte gegenüber Naturschutzvorhaben aufgeben können?	5.4.1
9.	Wie wirkt sich das Interesse an Machterhaltung und Gewinn von Wählerstimmen auf die Wahl der zu bearbeitenden Politikfelder durch Parteien, Parlamente und Regierungen sowie auf den politischen Stellenwert von Naturschutzanliegen aus?	5.4.1
10.	Beeinflußt die Ressortkonkurrenz zwischen Ämtern deren naturschutzrelevanten Entscheidungen?	5.4.1
11.	Über welche Handlungs- und Entscheidungsspielräume verfügen politische Akteure aufgrund externer und situativer Bedingungen (z.B. Mehrheitsparteien in Hinsicht auf begrenzte finanzielle Spielräume bei hoher Staatsverschuldung)?	5.3.3.5
12.	Welche Rolle spielen Naturschutzfragen für politische Akteure aufgrund der Notwendigkeit zu Komplexitätsreduktion und Themenselektion?	5.3.4.1

4.2.2 Beziehungen Naturschutz - Adressaten

1.	Bestehen Kommunikationsprobleme zwischen kollektiven Akteuren aufgrund unterschiedlicher systemspezifischer Wirklichkeiten, „Sprachen“ und Werturteile?	5.4.1, 5.3.4.2

4.2.3 Interne und externe Steuerbarkeit kollektiver Akteure

1.	Welche Möglichkeiten bestehen für interne und externe Steuerung kollektiver Akteure?		5.4
2.	Interne Steuerbarkeit		
	2.1	Wie groß sind die internen Einflußmöglichkeiten von Mitgliedern, Führung und Hauptamtlichenapparat kollektiver Akteure auf deren Entscheidungen?	5.4.2.2, 5.4.3.1, 5.4.3.2
	2.2	Bestehen, v.a. bei Parteien, diesbezügliche Unterschiede zwischen verschiedenen Organisationsebenen (Kommune, Land, Bund)?	5.4.3.2
	2.3	Wie wirken sich Organisationsstrukturen des politisch-administrativen Systems auf Einflußmöglichkeiten der Naturschutzverwaltungen auf staatliche Entscheidungen aus?	5.4.2
3.	Externe Steuerbarkeit		5.4.3.3
	3.1	Über welchen Entscheidungsspielraum verfügen die Repräsentanten kollektiver Akteure in Verhandlungen mit Naturschutzvertretern?	
	3.2	(Unter welchen Voraussetzungen) Können die Repräsentanten kollektiver Akteure die Zustimmung der Mitglieder für umweltgerechte Verhandlungslösungen mit Naturschutzakteuren gewinnnen?	
	3.3	Unterstellen sich Repräsentanten und Mitglieder kollektiver Akteure gegenseitig, an umweltgerechten Verhandlungslösungen nicht interessiert zu sein, obwohl dies falsch sein kann (falsche gegenseitige „Erwartungserwartungen“)? Können umweltgerechte Verhandlungslösungen hierdurch scheitern? Kann dies verhindert werden, indem die Auffassungen von Repräsentanten und Mitgliedern erhoben und offengelegt werden?	
	3.4	Lassen sich die Chancen zur Beeinflussung demokratisch strukturierter kollektiver Akteure durch gleichzeitige Einflußnahme auf deren Repräsentanten und Mitglieder erhöhen?	

4.3 Interessenspezifische Faktoren

1.	Ist das jeweilige Naturschutzinteresse Partikular- oder Allgemeininteresse und unterliegt es der Kollektivgutproblematik?	5.5.1
2.	Wie ist die Bereitschaft individueller und kollektiver Akteure zu umweltgerechtem Verhalten und zur Unterstützung von Naturschutzinteressen aufgrund dessen einzuschätzen?	5.5.1
3.	Welche Möglichkeiten bestehen, die Konfliktfähigkeit von Allgemeininteressen durch Verbindung mit Partikularinteressen zu erhöhen (z.B. durch selektive oder autoritative Anreize)?	5.5.1
4.	Verfügen die Akteure des Naturschutzes über interessenspezifische Tausch-, Anreiz- und Sanktionspotentiale, die sie in den politischen Prozeß einbringen können?	5.5.1, 5.6.3
5.	Kann die Konfliktfähigkeit von Naturschutzinteressen durch Bündnisse mit Vertretern konfliktfähiger Interessen verbessert werden?	5.6.3
6.	Sind Naturschutzinteressen an gesellschaftliche und politisch-administrative Gegebenheiten sowie an Interessen anderer Akteure „anschlußfähig“?	5.5.2
7.	Welche machtpolitische Relevanz weist das jeweilige Naturschutzinteresse auf und wie wirkt sich das auf seine Durchsetzbarkeit aus?	5.5.2

4.4. Strategien

4.4.1 Wahl der Strategie (Kooperation versus Konfrontation)

1. Welche Auswirkungen auf die Wahl der geeigneten Strategie zur Verwirklichung von Naturschutzzielen haben	5.6.6
• policy-Zyklus und politischer Formenzyklus	5.3.2
• die Normalisierung und Institutionalisierung von Umwelt- und Naturschutzpolitik	5.6.6
• die gegebenen Machtverhältnisse	5.3.3
• die (fehlende) Existenz „klarer Fronten“	5.6.1, 5.6.6
• die Interessenlage der Adressaten und deren (partielle) Übereinstimmung mit Naturschutzinteressen	5.4.1
• die Notwendigkeit aktiver Mitwirkung der Adressaten an Naturschutzvorhaben	5.4.1
• die zu erwartenden Verhaltensweisen und Strategien der Adressaten des Naturschutzes	5.3.3.9, 5.6.2, 5.6.5
• die ideologische oder parteipolitische „Aufladung“ von Naturschutzinteressen	5.5.2
• die Art des jeweiligen Naturschutzziels (materiell, instrumentell)	2.2.2.1
• soziale Gemeinsamkeiten bzw. Distanzen von Akteuren und Adressaten des Naturschutzes	4.3.5, 5.6.4
• soziale Gemeinsamkeiten von Bündnispartnern und Vermittlern mit den Adressaten	5.6.4
2. Welche Vor- und Nachteile bringen kooperative, konfrontative und kombinierte Strategien im konkreten Fall jeweils mit sich?	5.6.6
3. Welche Folgen für zukünftige Vorgehensweisen und Durchsetzungschancen können konfrontative Strategien haben (z.B. Beeinträchtigung der Wirksamkeit späterer kooperativer Strategien, politische Isolierung der eigenen Position)?	5.6.6
4. Können die Chancen zur Verwirklichung von Naturschutzzielen verbessert werden, wenn verschiedene Akteure des Naturschutzes gleichzeitig unterschiedliche Strategien verfolgen (z.B. Unterstützung der Akteure in konsensorientierten Verhandlungen durch konfliktorientierten öffentlichen Druck)?	5.6.6

4.4.2 Mobilisierung von Öffentlichkeit und Bevölkerung

1.	Ist politischer Druck durch Öffentlichkeit und Bevölkerung hilfreich und mobilisierbar?	5.3.3.8, 5.6.1
1.1	Ist die Mobilisierung politischen Drucks die einzige Möglichkeit, Naturschutzziele durchzusetzen ?	5.6.1
1.2	Erschwert oder fördert öffentlicher Druck umweltgerechte Lösungen in Verhandlungen?	5.6.6
1.3	Sind die situationsspezifischen und zeitlich-prozessualen Voraussetzungen gegeben, die für eine Mobilisierung von Öffentlichkeit und Bevölkerung nötig sind (z.B. konkrete Ereignisse mit hoher Betroffenheit der Bevölkerung)?	5.3.2, 5.6.6
1.4	Sind die themenspezifischen Voraussetzungen gegeben, die für eine Mobilisierung von Öffentlichkeit und Bevölkerung nötig sind (z.B. einfache Darstellbarkeit des Sachverhalts, emotionale Aufladung des Themas, „klare Fronten“)?	4.2.5.6, 5.6.1
2.	Ist die Ausübung von Druck auf Parteien aufgrund der (geringen) Bedeutung von Naturschutzthemen für den politischen (Wahl-)Erfolg sinnvoll bzw. möglich? Ist die Drohung mit Entzug von Wählerstimmen glaubwürdig („Wahlprüfsteine“)?	5.6.1
3.	Sind die notwendigen Voraussetzungen gegeben, damit die Massenmedien über Naturschutzthemen berichten und hierdurch öffentliche Aufmerksamkeit und Diskussion erzeugen?	5.6.1
3.1	Ist das Thema in Hinblick auf seine „Verkaufbarkeit“ massenmedial „verwertbar“ (hoher Neuigkeitswert der Meldungen, aus dem normalen Rahmen fallende Ereignisse)?	
3.2	Wie kann das Thema in den Massenmedien lanciert und gleichzeitig vermieden werden, daß Öffentlichkeit und Bevölkerung durch die hierzu angewandten Mittel abgeschreckt werden (Dilemma zwischen „appeal“ und „threat“)?	
3.3	Besteht die Möglichkeit, Informationen „unter der Hand“ an die Medien weiterzugeben und Presseberichte zu lancieren? Wann ist dies sinnvoll?	
4.	Mit welchen Gegenstrategien der Vertreter konkurrierender Interessen ist zu rechnen?	
	• Gemeinwohlpostulierung für die eigenen Interessen?	5.6.1
	• Berufung auf fehlende wissenschaftliche Erkenntnisse?	5.6.1
	• Delegation von Verantwortung an andere Akteure?	5.6.1
	• Abwertung von Naturschutzinteressen und -akteuren?	5.6.2
	Wie kann solchen Strategien begegnet werden?	

4.4.3 Bündnisse und Lobbyismus

1.	Bestehen für die Akteure des Naturschutzes Bündnismöglichkeiten mit anderen, konfliktfähigen Akteuren?	5.6.3
2.	Über welche Bündnis- und Tauschpotentiale verfügen die Akteure des Naturschutzes?	5.5.1
3.	Ist es für Naturschutzverbände sinnvoll und möglich, Lobbybeziehungen zu staatlichen Akteuren außerhalb der Umwelt- und Naturschutzverwaltungen aufzubauen?	5.6.3

4.4.4 Verhinderung symbolischer und alibihafter Naturschutzaktivitäten

1.	Welche Möglichkeiten bestehen für Interessensvertreter im Konsens erzielte, umweltgerechte Politikergebnisse im Vollzug zu unterlaufen und wie kann dies verhindert werden?	5.6.5
2.	Wie verbindlich sind vereinbarte naturschutzrelevante Ziele für die Beteiligten?	5.6.5
3.	Sind die für alle Akteure verbindlichen naturschutzrelevanten Ziele und Vorgaben so klar und konkret formuliert, daß bei wieteren notwendigen Konkretisierungen Modifikationen zu Lasten des Naturschutzes weitgehend ausgeschlossen sind? Ist eine Zielkontrolle aufgrund unklarer Ziele erschwert, können gewollte Zielverfehlungen nachgewiesen werden oder nicht?	5.6.5
4.	Kann und soll in Verhandlungen darauf hingewirkt werden, daß nachfolgende Entscheidungsschritte und Handlungsmöglichkeiten weitgehend vorgegeben sind, oder ist es für Umsetzung und Vollzug sinnvoller, Handlungsspielräume zu belassen?	5.6.5

6.3 INTERDISZIPLINÄRER FORSCHUNGS- UND HANDLUNGSBEDARF

Forschungsbedarf läßt sich in Hinblick auf fast alle genannten Bedingungen individuellen und kollektiven Verhaltens feststellen. Die Relevanz vieler verhaltensbestimmender Faktoren und der Mechanismen des politischen Funktionssystems für die Verwirklichung von Naturschutzzielen konnte zwar aufgezeigt werden, und für umweltgerechtes Verhalten in einigen Feldern des Umweltschutzes ist sie empirisch gut belegt. Bisher ist es jedoch kaum möglich, empirisch hinreichend gesicherte Aussagen über die Bedeutung der Determinanten im gesamten Handlungsfeld des Naturschutzes zu treffen. Es ist zwar anzunehmen, daß durch viele Fallbeispiele belegte Erkenntnisse zumindest für ähnlich gelagerte Naturschutzvorhaben Gültigkeit beanspruchen können, aber sind sie auch auf Vorhaben mit unterschiedlicher Zielsetzung unter anderen Rahmenbedingungen übertragbar, und wenn ja auf welche und in welcher Form? Welcher Bedeutung kommt einzelnen Verhaltensdeterminanten in Abhängigkeit von der konkreten Situation zu? Lassen sich in verallgemeinbarer Weise Bedingungen angeben, unter den sich bestimmte Strategien als mehr oder weniger geeignet zur Verwirklichung von Naturschutzzielen erweisen?

Die Beantwortung dieser Fragen bedarf systematischer empirischer Untersuchungen: Diese müssen von thematischen breiteren Ansätzen, wie er in dieser Arbeit verfolgt wurde, zu spezifischeren Fragestellungen und differenzierteren Analysen übergehen, die sich auf die Untersuchung einzelner verhaltensbeeinflussender Faktoren konzentrieren. Daß hier ein Forschungsdefizit besteht, wird daran deutlich, daß zu den Themen, die in Abschnitt 4.2 und Kapitel 5 behandelt wurden, kaum Fallbeispiele aus der Naturschutzpraxis herangezogen werden konnten.

Empirische Untersuchungen sollten möglichst viele Aspekte der Naturschutzpraxis erfassen. Diese Aspekte lassen sich anhand folgender Kriterien kategorisieren:

- Zielerreichung: Erfolg, Teilerfolg, Mißerfolg
- Vorhabenstyp: Initiativ- und Reaktivvorhaben
- Typen umweltgerechten Verhaltens: „Minimierung umweltschädigendender Verhaltensfolgen“, „Verbesserung des Zustandes der natürlichen Umwelt", „Soziales Engagement für Natur und Umwelt"
- Ziele und Wirkungsebenen:
  materielle, auf den Zustand der natürlichen Umwelt gerichtete Ziele
  instrumentelle, auf Akteure und gesellschaftliche Funktionssysteme gerichtete, Ziele
- Akteure des Naturschutzes: Behörden, Naturschutzverbände, Landschaftsplaner usw.
- Adressaten des Naturschutzes: individuelle und kollektive Akteure
- Nutzungsinteressen der Adressaten: Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft, Rohstoffabbau, Freizeit- und Erholungsnutzung, Siedlungs- und Verkehrswegebau usw.
- politische Ebenen: Kommunen, Bezirke, Länder, Bund, internationale Ebene
- gesellschaftliche Funktionssysteme: Politik, Wirtschaft, Recht, Wissenschaft usw.

Um Aufschluß über die wesentlichen (miß)erfolgsbestimmenden Faktoren im Naturschutz zu gewinnen, erscheinen vor allem systematische verhaltens- und sozialwissenschaftliche Analysen und Vergleiche von erfolgreichen und erfolglosen Naturschutzvorhaben erfoderlich. Aufgrund ihrer hohen Bedeutung in der Naturschutzpraxis ist dies insbesondere für Reaktivvorhaben (vor allem im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen und der Eingriffsregelung) sowie in Hinblick auf Aktivitäten der Naturschutzverbände nötig. Dabei kann sich auch die Einbeziehung in dieser Arbeit nicht behandelter Disziplinen und

Fragestellungen, wie z.B. Umweltpädagogik und Umwelterziehung, Didaktik oder Marketing und Public Relations, als notwendig herausstellen.

Eine verhaltens- und sozialwissenschaftlich professionelle Bearbeitung von Naturschutzaufgaben erfordert multi- bzw. interdisziplinäre Ansätze. Damit diese zu praxis- und problemlösungsorientierten Ergebnissen führen können, bedarf es prozessualer und institutioneller Vorgaben und Regeln: Diese müssen vor allem dazu dienen, Mißverständnisse zwischen Naturschützern sowie Verhaltens- und Sozialwissenschaftlern zu vermeiden, die aufgrund unterschiedlicher „Sprachen“ und Vorerfahrungen und dadurch bedingte Perspektivendivergenzen entstehen können.

- Da Verhaltens- und Sozialwissenschaftler mit konkreten Problemen und Anforderungen der Naturschutzpraxis in der Regel nicht oder nur wenig vertraut sind, müssen die Akteure des Naturschutzes Fragestellungen möglichst exakt und konkret formulieren, um Antworten auf dem gewünschten Konkretheitsniveau zu erhalten.
- Umgekehrt sollten Verhaltens- und Sozialwissenschaftler genau benennen, welche Hinweise sie für die Naturschutzpraxis geben können, da Naturschützer meist nur über geringen Einblick in diese Disziplinen verfügen.
- In einem Diskussionsprozeß sind beide Sichtweisen aufeinander abzustimmen. Durch regelmäßige und dauerhafte Kommunikation ist sicherzustellen, daß Mißverständnisse, falsche Erwartungen und unbefriedigende Antworten soweit als möglich vermieden oder umgehend korrigiert werden können.
- Die Inititative hierzu muß von den Akteuren des Naturschutzes ausgehen, da ein Interesse von Verhaltens- und Sozialwissenschaftlern am Naturschutz derzeit kaum erkennbar ist.

Institutionell ist eine feste Verankerung der Verhaltens- und Sozialwissenschaften in den Naturschutzverwaltungen, in den Umweltverbänden und sonstigen Naturschutzgremien erforderlich. Angesichts der derzeitigen Haushalts- und Stellensituation erscheint dies insbesondere in der staatlichen Verwaltung als kaum durchsetzbar. Die Hinzuziehung von Verhaltens- und Sozialwissenschaftlern zu begleitenden Arbeitskreisen von Naturschutzprojekten stellt hier eine leichter zu verwirklichende Möglichkeit dar. Daneben müssen verhaltens- und sozialwissenschaftliche Inhalte in naturschutzrelevanten Studiengängen wie Biologie, Landespflege, Geoökologie bzw. in der Fortbildung beruflicher Naturschützer stärkeres Gewicht bekommen.

Ein Ziel solch interdisziplinärer Zusammenarbeit muß es sein, daß die beteiligten Verhaltens- und Sozialwissenschaftler einen möglichst genauen Einblick in die Probleme des Naturschutzes gewinnen; ebenso wie Naturschutzfachleute ein „Gespür“ für die individuellen, kommunikativen, sozialen und politischen Voraussetzungen der Verwirklichung von Naturschutzzielen im Umgang mit den Adressaten bekommen sollten.

Die Verwirklichung dieser institutionellen Veränderungen ist letztlich davon abhängig, ob sich bei den Akteuren des Naturschutzes die Auffassung durchsetzt, daß es nicht ausreicht, die Verwirklichung von Naturschutzzielen im gesellschaftlichen und politischen Bereich sowie im Umgang mit individuellen Adressaten allein auf der Basis des „gesunden Menschenverstandes“ anzustreben.

ZUSAMMENFASSUNG

In der Einleitung (Kapitel 1) werden Ausgangspunkt, Zielsetzung, methodisches Vorgehen und zentrale Begriffe der Arbeit vorgestellt. Ausgangspunkt ist die These, daß trotz hohen Umweltbewußtseins und vieler Erfolge in Teilbereichen von Umwelt- und Naturschutz eine grundlegende und umfassende Änderung vieler umweltschädigender Verhaltensweisen bisher nicht erreicht werden konnte.

Ziel der Arbeit ist es, den Ursachen hierfür nachzugehen und dabei
- individuelle und gesellschaftliche Bedingungen umweltgerechten Verhaltens,
- deren Auswirkungen auf die Um- und Durchsetzbarkeit von Naturschutzzielen,
- sowie daraus abzuleitende Konsequenzen für Naturschutzstrategien

in praxisrelevanter Weise zu erarbeiten, aufzuzeigen und zu diskutieren. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Situation des Naturschutzes in Deutschland. Naturschutz wird im Sinne der §§1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetzes verstanden.

Das methodische Vorgehen basiert auf der Annahme, daß eine wesentliche Ursache von (Umwelt- und) Naturschutzdefiziten in der Vernachlässigung der Frage nach den individuellen und sozialen Bedingungen umweltgerechten Verhaltens sowie der Umsetzbarkeit von Naturschutzzielen liegt. Daher werden in dieser Arbeit problemrelevante Theorien und Befunde der Verhaltens- und Sozialwissenschaften dargestellt; ihre Bedeutung für die Naturschutzpraxis wird sowohl anhand von Plausibilitätskriterien als auch anhand von Fallbeispielen untersucht und diskutiert. Allerdings liegen bisher nur sehr wenige empirische Untersuchungen über den Einfluß psychischer und sozialer Strukturen und Prozesse auf die Verwirklichung von Naturschutzvorhaben vor. Gesicherte und für alle Aufgabenbereiche des Naturschutzes repräsentative Ergebnisse dürfen daher nicht erwartet werden.

Das Ziel der Arbeit kann somit nur in der Bildung von Hypothesen liegen. Diese können in der Praxis eine heuristische Funktion für die Entwicklung von Naturschutzstrategien erfüllen, eine fundierte Analyse des jeweiligen Einzelfalls aber nicht ersetzen. Gleichzeitig können sie die Basis für vertiefende empirische Untersuchungen über den Einfluß individueller und sozialer Verhaltensbedingungen auf die Umsetzbarkeit von Naturschutzvorhaben bilden. Die Notwendigkeit solcher Untersuchungen wird in allen Kapiteln deutlich.

Inhaltlich geht es ausdrücklich nicht um Darstellung und Diskussion konkreter Naturschutzziele sowie um deren normative und fachliche Begründbarkeit und Richtigkeit. Diese werden - in vereinfachender Weise - vorausgesetzt. Das Augenmerk ist vielmehr auf Strukturen und Prozesse gerichtet, die weitgehend unabhängig von bestimmten Inhalten gültig sind. Es geht also weniger um individuelle, planerisch-methodische, rechtliche, finanzielle, administrative oder politische Defizite im Naturschutz, als vielmehr um die dahinterstehenden psychischen und gesellschaftlichen Strukturen und Prozesse.

In Kapitel 2 wird die Ausgangsthese der Arbeit begründet: Obwohl eine Bilanz der Erfolge und Mißerfolge im Naturschutz nicht ohne weiteres gezogen werden kann, besteht doch weitgehend Einigkeit darüber, daß die in §1 Bundesnaturschutzgesetz genannten Ziele bisher nicht verwirklicht werden konnten. Die Auswertung vorliegender Naturschutzbilanzen und daraus abgeleiteter Strategien und Forderungen verdeutlicht ebenso wie die Analyse von Akteuren, Handlungsfeld und inhaltlichen Schwerpunkten des Naturschutzes eine Ursache hierfür: Naturschutz wird bisher zu wenig als soziale, kommunikative und politische Aufgabe

begriffen, der potentielle Beitrag der Verhaltens- und Sozialwissenschaften zum Naturschutz wird unterschätzt.

Naturschutz läßt sich als Problem zielgerichteter Beeinflussung bzw. Steuerung von Individuen und sozialen Systemen verstehen. In Kapitel 3 werden deren Möglichkeiten und Grenzen diskutiert. Dabei wird das, auf der Theorie autopoietischer Systeme basierende, Konzept der „medialen Steuerung“ (Görlitz et al. 1994) vorgestellt und in geringfügig abgewandelter Form vertreten. Es bildet den systemtheoretischen Rahmen für die Analyse in den nachfolgenden Kapiteln. Jedoch lassen sich aus diesem Konzept bereits unmittelbar einige grundlegende Konsequenzen für Theorie und Praxis des Naturschutzes ableiten. Insbesondere zeigt sich, daß eine erfolgreiche Steuerung umweltrelevanter individueller und gesellschaftlicher Prozesse nur möglich ist, wenn die Steuerungssubjekte (also die Akteure des Naturschutzes) dabei stets von den Verhaltensbedingungen ihrer Adressaten bzw. Steuerungsobjekte ausgehen. Dies setzt ein möglichst gutes Wissen über Individuen und soziale Systeme voraus. Dieses Wissen wird in den Kapiteln 4 und 5 (ansatzweise) zur Verfügung gestellt.

Kapitel 4 behandelt die Verhaltensbedingungen individueller Adressaten des Naturschutzes. In Abschnitt 4.2 wird eine Vielzahl miteinander wechselwirkender psychischer, soziale und situative verhaltensbestimmende Faktoren vorgestellt und in Hinblick auf ihre Bedeutung für umweltrelevantes Verhalten diskutiert. Im einzelnen werden angesprochen: Existenzsicherung und Befriedigung materieller Bedürfnisse, individuelle Kapazitätsgrenzen und die daraus resultierende Notwendigkeit der Reduktion von Umweltkomplexität, kognitive Fähigkeiten und Grenzen, emotionale Einflüsse, sich selbst erfüllende Prophezeiungen, soziale Dilemmata, soziale Rollen, die Wirkung funktionaler und intentionaler Erziehung, infrastrukturelle Verhaltensbedingungen. Eine Diskussion der Bedeutung sozialer, räumlicher und zeitlicher Distanzen von Ereignissen, Verhaltensauswirkungen und Mitmenschen zur eigenen Person für die Bereitschaft zu umweltgerechtem Verhalten bezieht viele der genannten Variablen nochmals mit ein.

Während Abschnitt 4.2 Bedingungen umweltgerechten Verhaltens im allgemeinen diskutiert, wendet sich Abschnitt 4.3 der Naturschutzpraxis und der Beziehung zwischen den Akteuren des Naturschutzes und ihren Adressaten zu. Besondere Aufmerksamkeit wird Kommunikationsprozessen sowie der Vermeidung von Kommunikationshemmnissen gewidmet. Die Chancen zur Verwirklichung von Naturschutzzielen können durch zielgruppenspezifisches Vorgehen, die Beachtung des sozialen Kontextes der Adressaten, die Einschaltung von Vermittlern zwischen Naturschützern und ihren Adressaten, die Berücksichtigung ästhetischer Wahrnehmungsweisen und lustbetonter Motive sowie durch Verhaltensangebote und Handlungsanreize verbessert werden. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Fallbeispiele wird dies vor allem anhand des Verhältnisses zwischen Landwirtschaft und Naturschutz diskutiert.

In Abschnitt 4.4 wird vor dem Hintergrund der bisherigen Ergebnisse die im ökologischen Diskurs häufig hervorgehobene Bedeutung von Werten, Normen und einem moralisch-ethisch begründeten Umweltbewußtsein kritisch gewürdigt. Obwohl umweltbewuße Einstellungen (bzw. entsprechende Werte und Normen) für umweltgerechtes Verhalten und für die Verwirklichung von Naturschutzzielen durchaus eine Rolle spielen können, stellen sie doch nur eine unter vielen verhaltensbestimmenden Variablen dar. Daher ist - wie in anderen Verhaltensbereichen auch - die Diskrepanz zwischen Einstellung und Verhalten im Umwelt- und Naturschutz deutlich ausgeprägt.

Kapitel 5 befaßt sich mit sozialen Systemen. In Form gesellschaftlicher Funktionssysteme (wie Politik, Wirtschaft, Recht) stellen sie Handlungsfelder und Steuerungsobjekte des Naturschutzes, in Form kollektiver Akteure (wie Organisationen, Behörden, Regierungen) Adressaten des Naturschutzes dar. Eine umfassende Behandlung aller oder mehrerer ausgewählter sozialer Systeme würde den Rahmen einer Dissertation sprengen. Daher werden lediglich das politische Funktionssystem und die darin handelnden kollektiven Akteure näher betrachtet. Dies begründet sich mit der besonderen Bedeutung des politischen Systems für gesamtgesellschaftliche Entwicklungen (vgl. Abschnitt 5.1).

In Abschnitt 5.2 wird die entscheidende Bedeutung von Macht und Einfluß für die Durchsetzung von Interessen dargelegt. Interessendurchsetzung erfordert daher eine Befassung mit den Voraussetzungen von Macht und Einfluß. Diese lassen sich nach funktionssystemspezifischen, akteurspezifischen und interessenspezifischen Bedingungen differenzieren.

In Abschnitt 5.3 werden die funktionssystemspezifischen Bedingungen dargelegt. Aus systemtheoretischer Sicht bestimmen das systemspezifische Steuerungsmedium Macht und daraus abgeleitete Codes das Verhalten der Akteure innerhalb des politischen Systems. Die bestehende Verteilung von Macht und Einfluß im politischen System wird ebenso aufgezeigt und in Hinblick auf ihre Bedeutung für den Naturschutz diskutiert wie jene Merkmale, die den politischen Prozeß langfristig kennzeichnen.

Die in Abschnitt 5.4 behandelten akteursspezifischen Bedingungen umfassen Merkmale, die den einzelnen kollektiven Akteuren zuzuordnen sind und sich auf deren Machtpotentiale und Handlungsmöglichkeiten auswirken. Sie bestimmen über die Einflußmöglichkeiten des Naturschutzes auf einen Akteur mit. Im einzelnen sind zu nennen: formale Sachinteressen und informale Eigeninteressen, Organisationsstruktur und Organisationsgrad sowie das Verhältnis zwischen Repräsentanten und Mitgliedern kollektiver Akteure.

Abschnitt 5.5 befaßt sich mit interessenspezifischen Bedingungen von Macht und Einfluß, denn die Durchsetzbarkeit eines Interesses hängt auch von der Art dieses Interesses selbst ab. Von wesentlicher Bedeutung sind Organisations- und Konfliktfähigkeit des Interesses sowie die Frage, ob es ein Allgemein- oder ein Partialinteresse ist und ob es der Kollektivgutproblematik unterliegt. Als weitere Faktoren sind politische Anschlußfähigkeit und machtpolitische Relevanz des Interesses, d.h. seine Bedeutung für Erhaltung und Gewinnung von Macht, zu berücksichtigen. Naturschutzinteressen erweisen sich dabei als tendenziell schwer durchsetzbare Interessen.

In Abschnitt 5.6 werden politische Strategien zur Interessensdurchsetzung hinsichtlich ihrer Bedeutung für Naturschutzziele bzw. konkurrierende Interessen dargestellt. Vor- und Nachteile konsensorient-kooperativer und konfrontativer Strategien sowie ihre Anwendbarkeit in Abhängigkeit vom jeweiligen Naturschutzvorhaben werden diskutiert.

Kapitel 6 faßt wesentliche Ergebnisse der vorangegangenen Kapitel in Thesen zusammen. Ein Fragenkatalog zur Analyse konkreter Fälle in der Naturschutzpraxis wird vorgestellt. Ob dieser einen Beitrag zur besseren Verwirklichung von Naturschutzzielen leisten kann, bleibt empirisch zu prüfen. Abschließend wird der interdisziplinäre Forschungsbedarf im Naturschutz, soweit er sich aus dieser Arbeit ergibt, in Grundzügen aufgezeigt.

Erstmals liegt mit dieser Arbeit eine gleichermaßen theoretisch wie praktisch orientierte, umfassende Darstellung und Diskussion der Rolle psychischer, sozialer und politischer

Prozesse in der Naturschutzpraxis vor. Dabei wird Naturschutz konsequent als menschliches Handeln verstanden, das sich im Rahmen bestimmter gesellschaftlicher und politischer Bedingungen an andere Menschen richtet. Im Gegensatz zu vielen gängigen Lösungsvorschlägen werden aus der Problemanalyse keinerlei Forderungen an Dritte (Politiker, Bevölkerung, Wirtschaftsvertreter etc.) bezüglich dessen, was „eigentlich“ geschehen müßte, abgeleitet. Vielmehr wird die These vertreten, daß Naturschutzdefizite nur behoben werden können, wenn die Naturschützer sich selbst und damit den Umgang mit ihren Adressaten verändern. Entsprechende Vorschläge sind daher ausschließlich an die Akteure des Naturschutzes selbst gerichtet.

LITERATURVERZEICHNIS

ABN (Arbeitsgemeinschaft beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz e.V.) (Hrsg.) (1980): Grundlagen und Bedingungen für den Artenschutz. Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege 30, Bonn.

ABN (Arbeitsgemeinschaft beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz e.V.) (Hrsg.) (1983): Naturschutz und Landschaftspflege zwischen Erhalten und Gestalten. Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege 33, Bonn.

ABN (Arbeitsgemeinschaft beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz e.V.) (Hrsg.) (1987): 10 Jahre Bundesnaturschutzgesetz. Erfahrungen und Erfordernisse. Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege 39, Bonn.

ABN (Arbeitsgemeinschaft beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz e.V.) (Hrsg.) (1992): Naturschutz für Europa. Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege 45, Bonn.

Adam, T. (1996): Mensch und Natur: das Primat des Ökonomischen. Entstehen, Bedrohung und Schutz von Kulturlandschaften aus dem Geiste materieller Interessen. In: Natur und Landschaft, 71. Jg., Heft 4, S. 155 - 159.

Alemann, U. von (1987): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland. (Grundwissen Politik; Bd. 1). Opladen.

Alemann, U. von, K. Loss, G. Vowe (Hrsg.) (1994): Politik. Eine Einführung. (Fachwissen für Journalisten). Opladen.

Alemann, U. von, K. Loss, G. Vowe (1994): Politik - Politikwissenschaft - Politischer Journalismus. In: diess., (Hrsg.) a.a.O., S. 12-27.

Amery, C. (1972): Das Ende der Vorsehung. Die gnadenlosen Folgen des Christentums. Reinbek bei Hamburg.

ANL & DAF (Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege & Dachverband wissenschaftlicher Gesellschaften der Agrar-, Forst-, Ernährungs-, Veterinär-und Umweltforschung e.V.) (Hrsg.) (1994): Begriffe aus Ökologie, Landnutzung und Umweltschutz. 4. Auflage. Laufen, Frankfurt.

ANL (Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege) (1995): Naturschutz am runden Tisch. Das Beispiel der Gemeinde Kirchdorf im Wald. Seminar am 28.06.1995 in Kirchdorf i.W. Vortragsmitschriften.

ANL (Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege) (1996a): Kooperative Planungsstrategien im Natur- und Umweltschutz. Seminar vom 01.-02.02.1996 in Eching. Vortragsmitschriften.

ANL (Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege) (1996b): Landschaftsplanung gemeindeübergreifend - Das Beispiel Auerbergland. Seminar am 19.6.96 in Bernbeuren. Vortragsmitschriften.

ANL (Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege) (1996c): Biotopverbund vor Ort - Möglichkeiten der Umsetzung. Seminar vom 25.-26.04.1996 in Germering. Vortragsmitschriften.

ANL (Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege) (Hrsg.) (1986): Biotopverbund in der Landschaft. Laufener Seminarbeiträge 10/86. Laufen.

ANL (Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege) (Hrsg.) (1987): Strategien einer erfolgreichen Naturschutzpolitik. Laufener Seminarbeiträge 2/87. Laufen.

ANL (Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege) (Hrsg.) (1994): Leitbilder - Umweltqualitätsziele - Umweltstandards. Laufener Seminarbeiträge 4/94. Laufen.

ANL (Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege) (Hrsg.) (1996): Landschaftsplanung - Quo vadis?. Standortbestimmung und Perspektiven gemeindlicher Landschaftsplanung. Laufener Seminarbeiträge 6/96. Laufen.

Augst, H. J. (1995): Vorstellung der Arbeitsgruppenergebnisse. (Arbeitsgruppe 3: Naturschutz und Psychologie). In: Umweltakademie (Hrsg.), a.a.O., S. 118-120.

Axelrod, R. (1987): Die Evolution der Kooperation. München.

Barash, D.P. (1980): Soziobiologie und Verhalten. Berlin und Hamburg.

Bargatzky, T. (1986): Einführung in die Kulturökologie. Umwelt, Kultur und Gesellschaft. Berlin.

Bartelheimer, D., I. Copak (1989): Landschaftsplanung als Instrument der Umweltpolitik. Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel der Landschaftspläne von Nordrhein-Westfalen. Taunusstein.

Bauchmüller, M. (1997): Zuviel Arbeit, wenig Hilfe. BUNDaktive vor Ort. In: BUNDmagazin 4, S. 10-12.

Baumheier, R. (1993): Kommunale Umweltvorsorge. Chancen und Probleme präventiver Umweltpolitik auf der kommunalen Ebene am Beispiel der Energie- und der Verkehrspolitik. (Stadtforschung aktuell; Bd. 43). Basel, Boston, Berlin.

Bayerische Akademie der Wissenschaften (1990): „Welche Natur wollen wir schützen?“. Rundgespräch am 10. und 11. Juni 1988 in München. Rundgespräche der Kommission für Ökologie 1. München.

BayStMLU (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen) (Hrsg.) (1990): Umweltpolitik in Bayern. Fortschreibung des Umweltprogramms und Umweltbericht 1990 der Bayerischen Staatsregierung. München.

BayStMLU (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen) (Hrsg.) (1996a): Die umweltbewußte Gemeinde. München.

BayStMLU (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen) (1996b): Leitfaden zur Fortentwicklung des gemeindlichen Landschaftsplans in Bayern. "Landschaftsplanung am Runden Tisch". Entwurf (Stand 18.03.1996). München.

Bechmann, A. (1984): Leben wollen. Anleitungen für eine neue Umweltpolitik. Köln.

Bechmann, A. (1989): Evolutionäre Umweltpolitik - von der Umweltkrise zur Gesellschaftsveränderung. Werkstattbericht Institut für Landschaftsökonomie TU Berlin, Heft 27.

Bechmann, A., B. Kraft, W. Peters (Hrsg.) (1993): Von der Landschaftspflege zum Umwelt- und Ressourcenmanagement. Landschaftsentwicklung und Umweltforschung. Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsentwicklung der TU Berlin, Nr. 89. Berlin.

Bensel, U., K. Ermer (1990): Ein Berufsstand verschläft seine Zukunft. In: Garten und Landschaft 6. S. 81-84.

Berger, G. (1991): Arten- und Biotopschutz - sozialwissenschaftliche Aspekte. In Henle & Kaule (Hrsg.), a.a.O., S. 408-423.

Berkemeier, K.-H. (1993): Kommunalpolitisches Engagement: Zwischen Ehrenamt und Profession. In: Roth & Wollmann (Hrsg.), a.a.O., S. 271-280.

Beyme, K. von (1994): Die Massenmedien und die politische Agenda des parlamentarischen Systems. In: Neidhardt, F. (Hrsg.), a.a.O., S. 320-336.

Bezirksstelle für Naturschutz und Landschaftspflege Freiburg (Hrsg.) (1995): 1. Yacher Symposium: Der Wandel in der Landschaft. 25. August bis 28. August ´95. Dokumentation in Wort und Bild

BFANL (Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie) (1989): Leitlinien des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (1993): Bundesamt für Naturschutz - Kurzdarstellung. Bonn.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (1997): Organisationsplan BfN. Stand: 1. Juni 1997.

Bick, H. (1987): Anliegen des "Aktionsprogramms Ökologie" an die Naturschutzgesetzgebung. In: Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege 39, S. 18-24.

Bick, H., K.H. Hansmeyer, G. Olschowy, P. Schmoock (Hrsg.) (1984): Angewandte Ökologie - Mensch und Umwelt. Band II. Stuttgart.

Bierhoff, H.W. (1984): Sozialpsychologie: Ein Lehrbuch. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.

Bierhoff, H.W. (1994): Austauschtheorien. In: Frey & Greif (Hrsg.), a.a.O., S. 136-141.

Bill, B. (1990): Gesellschaftliche Anforderungen an die Landwirtschaft - Wahrnehmungen, Reaktionen, Strategien. Das Beispiel des Umwelt- und Ressourcenschutzes. Diplomarbeit am Institut für Markt- und Verbrauchsforschung, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Freie Universität Berlin. Unveröffentlicht.

Billig, A. (1995): Ethische Aspekte des Umweltbewußtseins der bundesdeutschen Bevölkerung - Welche Schlüsse lassen sich in Hinblick auf die ethische Sensibilität der Bevölkerung aus der Studie des Umweltbundesamtes „Ermittlung des ökologischen Problembewußtseins“ ziehen? In: Vesper, S. (Hrsg.): Umweltbildung und Umweltethik. Startpositionen eines Projektes. Katholisch-Soziales Institut der Erzdiözese Köln. Bad Honnef.

Birnbacher, D. (1980): Sind wir für die Natur verantwortlich? In: ders. (Hrsg.), a.a.O., S. 103-139.

Birnbacher, D. (Hrsg.) (1980): Ökologie und Ethik. Stuttgart.

Bischoff, A., S. Hüchtker (1995): Werkstattgespräche. Ein Handlungsansazt zur Umsetzung von Landschaftsplänen am Beispie der Gemeinde Edemissen. Arbeitsmaterialien 31. Schriftenreihe des Institutes für Landschaftspflege und Naturschutz am Fachbereich für Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung. Universität Hannover. Hannover.

BNL (Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim BMU) (1995a): Naturschutzforschung und -lehre: Situation und Forderungen. In: Natur und Landschaft, 70. Jg., Heft 1, S. 5-10.

BNL (Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim BMU) (1995b): Zur Akzeptanz und Durchsetzbarkeit des Naturschutzes. In: Natur und Landschaft, 70. Jg., Heft 2, S. 51- 61.

Böhme, C., B. Fellmer, D. Kornhardt, B. Kronenberg (1986): Die Eingriffsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes. Ein Instrument zur Sicherung von Natur und Landschaft? Landschaftsentwicklung und Umweltforschung. Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsentwicklung der TU Berlin, Nr. 44. Berlin.

Böhme, G. (1989): Für eine ökologische Naturästhetik. Frankfurt a.M.

Böhret, C., W. Jann, M.T. Junkers, E. Kronenwett (1979): Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch. Opladen.

Böhret, C., G. Wewer (Hrsg.) (1993): Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Opladen.

Böttcher, S., D. Hürter (1995): Die Rolle von Kommunikation und Kooperation für die Umsetzung von Landschaftsplänen. Eine Untersuchung anhand von drei Fallbeispielen aus Niedersachsen. Diplomarbeit am Fachbereich Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover. Unveröffentlicht.

Bourne L.E., B.R. Ekstrand (1992): Einführung in die Psychologie. Eschborn.

Brahms M., C. v. Haaren, H. Langer (1986): Naturschutzansprüche und ihre Durchsetzung. Schriftenreihe des Bundeministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A, Heft 331. Münster-Hiltrup.

Brand, K-W., D. Büsser, D. Rucht (1986): Aufbruch in eine andere Gesellschaft. Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik. Frankfurt, Campus.

Brand, K.-W., K. Eder, A. Poferl (1997): Ökologische Kommunikation in Deutschland. Unter Mitwirkung von J. Deisböck, M. Dreyer, R. Keller, S. Kesselring. Opladen.

Brandl, F., H. Ammer (1996): Erfahrungen mit der Umsetzung des gemeindlichen Landschaftsplanes am Beispiel der Gemeinde Hunding. In ANL (Hrsg.), a.a.O., S. 65-80.

Brehm, J.W. (1966): A theory of psychological reactance. New York.

Brettschneider, G. (1990): Vermittlung ökologischen Wissens im Rahmen des MAB-Programms. MAB-Mitteilungen 32. Bonn.

Breuste, J. (1994): „Urbanisierung“ des Naturschutzgedankens. Diskussion von gegenwärtigen Problemen des Stadtnaturschutzes. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 26 (6), S. 214-220.

Briggs, J., F.D. Peat (1993): Die Entdeckung des Chaos. München.

Buchwald, K. (1968): Geschichtliche Entwicklung von Landschaftspflege und Naturschutz in Deutschland während des Industriezeitalters. In: Buchwald, K., W. Engelhardt (Hrsg.): Handbuch für Landschaftspflege und Naturschutz, Band 1, S. 97-114. München.

Buchwald, K., W. Engelhardt (Hrsg.) (1978): Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt. Band 1: Die Umwelt des Menschen. München, Bern, Wien.

Bühl, W.L. (1987): Grenzen der Autopoiesis. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2, S. 225-254.

Bühl, W.L. (1988): Die dunkle Seite der Soziologie. Zum Problem gesellschaftlicher Fluktuationen. In: Soziale Welt 1, S. 18-46.

Bürklin, W., C. Welzel (1996): Theoretische und methodische Grundlagen der Politikwissenschaft. In: Mols et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 353-392.

Burmeister, J.H. (1988): Der Schutz von Natur und Landschaft vor Zerstörung. Eine juristische und rechtstatsächliche Untersuchung. Düsseldorf.

Burth, H.-P. (1996): Zur Verbindung von autopoietischer Systemtheorie und strukturell-individualistischer Handlungstheorie. In: Kunz & Druwe (Hrsg.), a.a.O., S. 226-241.

Calließ, J., R.E. Lob (Hrsg) (1987): Praxis der Umwelt- und Friedenserziehung. Band 1: Grundlagen. Düsseldorf.

Capra, F. (1988): Wendezeit. Bausteine für ein neues Weltbild. München.

Cialdini, R.B. (1987): Einfluß. Wie und warum Menschen zustimmen. München.

Ciompi, L. (1993): Die Hypothese der Affektlogik. In: Spektrum der Wissenschaft, Februar 1993, S. 76-87.

Cornelsen, D. (1991): Anwälte der Natur. Umweltschutzverbände in Deutschland. München.

Cramer, F. (1989): Chaos und Ordnung. Die komplexe Struktur des Lebendigen. Stuttgart.

Cube, F. von (Hrsg.) (1988): Umweltpädagogik: Ansätze, Analysen, Ausblicke. Heidelberg.

Czada, R. (1993): Konfliktbewältigung und politische Reform in vernetzten Entscheidungsstrukturen. In: Czada & Schmidt (Hrsg.) a.a.O., S. 73-100.

Czada, R., M.G. Schmidt (1993): Einleitung. In: diess. (Hrsg.), a.a.O., S. 7-24.

Czada, R., M.G. Schmidt (Hrsg.) (1993): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Opladen.

Dahme, H.-J., D. Grunow (1983): Implementation persuasiver Programme. In: Mayntz, R. (Hrsg.), a.a.O., S. 117-141.

Dawkins, R. (1978): Das egoistische Gen. Berlin, Heidelberg, New York.

Day P., U. Fuhrer, U. Laucken (Hrsg.) (1985): Umwelt und Handeln. Tübingen.

Dechmann, B., C. Ryffel (1981): Soziologie im Alltag. Weinheim, Basel.

Deixler, W. (1987): Möglichkeit und Grenzen einer sektoralen Naturschutzpolitik. In: ANL (Hrsg.), a.a.O., S. 17-21.

Diekmann A., P. Preisendörfer (1994): Wasser predigen, Wein trinken. Warum unser Engagement für die Umwelt oft nur ein Lippenbekenntnis ist. In: Psychologie Heute, Mai 1994, S. 22-26.

Diepolder, U., W. Haber (1997): Großschutzgebiete in Deutschland: Nationalparke im Defizit. In: Garten + Landschaft 2, S. 13-17.

Dierkes, M., H.-J. Fietkau (1988): Umweltbewußtsein - Umweltverhalten. Materialien zur Umweltforschung herausgegeben vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Stuttgart, Berlin, Köln.

Dörner, D. (1989): Die Logik des Mißlingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. Reinbek bei Hamburg.

Dörner, D., H. Selg (Hrsg.) (1985): Psychologie. Eine Einführung in ihre Grundlagen und Anwendungsfelder. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.

Dorsch, F. (1994): Psychologisches Wörterbuch. Hrsg. von F. Dorsch. 12. Auflage. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle.

Dreitzel, H.P. (1990): Angst und Zivilisation. In: Dreitzel & Stenger (Hrsg.), a.a.O., S. 7-21.

Dreitzel, H.P., H. Stenger (Hrsg.) (1990): Ungewollte Selbstzerstörung. Reflexion über den Umgang mit katastrophalen Entwicklungen. Frankfurt/Main; New York.

Drennig, M. (1982): Die Krise sind wir selbst. Zur Mechanik sozialen Verhaltens in komplexen Gesellschaften. Wien.

Dress, A., H. Hendrichs, G. Küppers (Hrsg.) (1986): Selbstorganisation. Die Entstehung von Ordnung in Natur und Gesellschaft. München, Zürich.

DRL (Deutscher Rat für Landespflege) (Hrsg.) (1980): Geschieht genug für die natürliche Umwelt? - 20 Jahre "Grüne Charta von der Mainau"-Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 34

DRL (Deutscher Rat für Landespflege) (Hrsg.) (1981): Analyse und Fortentwicklung des neuen Naturschutzrechtes in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 36.

DRL (Deutscher Rat für Landespflege) (Hrsg.) (1984): Landschaftsplanung - Erfahrungen mit dem neuen Naturschutzrecht. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 45.

DRL (Deutscher Rat für Landespflege) (Hrsg.) (1985): Warum Artenschutz? Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 46.

DRL (Deutscher Rat für Landespflege) (Hrsg.) (1988): Eingriffe in Natur und Landschaft - Vorsorge und Ausgleich. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 55.

Druwe, U. (1990): Vom Modell zur Theorie. In: Görlitz & Druwe (Hrsg.), a.a.O., S.45-64.

Eckensberger, L.H. (1976): Der Beitrag der kulturvergleichenden Forschung zur Fragestellung der Umweltpsychologie. In: Kaminski, G. (Hrsg.): Umweltpsychologie. S. 73-98. Stuttgart.

Eckensberger, L.H., U. Sieloff, E. Kasper, S. Schirk, A. Nieder (1992): Psychologische Analyse eines Ökonomie-Ökologie-Konflikts in einer saarländischen Region: Kohlekraftwerk Bexbach. In: Pawlik, R., K.H. Stapf (Hrsg.): Umwelt und Verhalten. Bern. S. 145-168.

Eibl-Eibesfeldt, I. (1976): Der vorprogrammierte Mensch. Das Ererbte als bestimmender Faktor im menschlichen Verhalten. München.

Eibl-Eibesfeldt, I. (1984): Die Biologie des menschlichen Verhaltens. Grundriß der Humanethologie. München, Zürich.

Eibl-Eibesfeldt, I. (1988): Der Mensch - das riskierte Wesen. Zur Naturgeschichte menschlicher Unvernunft. München, Zürich.

Ekschmitt, K., K. Mathes, B. Breckling (1994): Theorie in der Ökologie: Möglichkeiten der Operationalisierung des juristischen Begriffs ‘Naturhaushalt’ in der Ökologie. In: Verhandlungen der Gesellschaft für Ökologie, Band 23, S. 417-420. Innsbruck.

Ellenberg, H. (1992): Naturschutz als konstruktiver Beitrag zur zukünftigen Landnutzung in Mitteleuropa. In: NNA Ber. 5.Jg. H.1., S. 4-8. Schneverdingen.

Endruweit, G. (1989): Akzeptanz und Sozialverträglichkeit. In: Endruweit & Trommsdorf (Hrsg.), a.a.O., S. 9.

Endruweit, G., G. Trommsdorf (Hrsg.) (1989): Wörterbuch der Soziologie. 3 Bände. Stuttgart.

Engelhardt, W. (1995): Ökologischer Unsinn. Die Trennung von Naturschutz und Umweltschutz. In: Politische Ökologie 43, S. 33-35.

Engemann, A. (1990): Systemtheorie. In: Kruse et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 105-111.

Erdmann, K.-H., H.G. Kastenholz (Hrsg.) (1995): Umwelt- und Naturschutz am Ende des 20. Jahrhunderts. Probleme, Aufgaben und Lösungen. Berlin, Heidelberg, New York.

Erlwein, W. (1981): Naturschutz und Landschaftspflege als öffentliche Aufgabe. Die Effektivität der Instrumente dargestellt am Beispiel Bayern. Dissertation Universität Tübingen.

Ernst, A., U. Bayen, H. Spada (1992): Informationssuche und -verarbeitung zur Entscheidungsfindung bei einem ökologischen Problem. In: Pawlik, R., K.H. Stapf (Hrsg.): Umwelt und Verhalten. Bern. S. 107-127.

Erz, W. (1980): Naturschutz - Grundlagen, Probleme und Praxis. In: Buchwald, K., W. Engelhardt (Hrsg), Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, Band 3. S. 560-637.

Erz, W. (1981): Flächensicherung für den Artenschutz - Grundbegriffe und Einführung. In: Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege 31, S. 7-20.

Erz, W. (1983a): Naturschutz und Landschaftspflege im Rückblick auf ein Vierteljahrhundert Deutscher Naturschutztage und heute. In: ABN (Hrsg.), a.a.O., S. 9-37.

Erz, W. (1983b): 75 Jahre Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie im Spiegelbild deutscher Naturschutzgeschichte. In: ABN (Hrsg.), a.a.O., S. 177-194.

Erz, W. (1989): Strukturelle und funktionale Aspekte der Verbandsarbeit von Naturschutzverbänden in der Umweltpolitik. In: Naturschutz und Umweltpolitik als Herausforderung. Festschrift für Konrad Buchwald zum 75. Geburtstag. Hannover. S. 365-384.

Erz, W. (1990): Rückblicke und Einblicke in die Naturschutz-Geschichte. In: Natur und Landschaft, 65. Jg., Heft 3, S. 103-106.

Falter, R. (1996): Landschaftsplan-Umsetzung in der Gemeinde Kirchdorf i. Wald - Eine erste Bilanz. In: ANL (Hrsg.), a.a.O., S. 101-102.

Fassheber, P. (1989): Umweltbegriff und umweltbezogene Forschungsthemen in der Sozialpsychologie. In: Niedersächsisches Umweltministerium (Hrsg.): Natur und Geschichte. Naturwissenschaftlicheund historische Beiträge zu einer ökologischen Grundbildung. Göttingen. S. 258-265.

Feser, H.-D., W. Flieger (1996): Kommunale Umweltpolitik: Handlungsspielräume und Hindernisse. In: Feser, H.-D., M. von Hauff (Hrsg.): Kommunale Umweltpolitik. Regensburg. S. 1-24.

Festinger, L. (1978): Theorie der kognitiven Dissonanz. Bern.

Fietkau H.-J. (1984): Bedingungen ökologischen Handelns. Gesellschaftliche Aufgaben der Umweltpsychologie. Weinheim, Basel.

Fietkau H.-J. (1985): Psychologische Aspekte umweltpolitischen Handelns. In: Day et al., a.a.0., S. 29-42.

Fietkau H.-J., H. Kessel, W. Tischler (1982): Umwelt im Spiegel der öffentlichen Meinung. Frankfurt a.M., New York.

Fietkau, H.-J., H. Kessel (1981): Umweltlernen: Handlungsleitende Konsequenzen. In: diess., a.a.O., S. 369-403.

Fietkau, H.-J., H. Kessel (Hrsg.) (1981): Umweltlernen. Königsstein/Taunus.

Filoda, H., H.-W. Kallen, S. Beilke (1996): Wiesenschutz und Heuvermarktung. Schutzprogramm für traditionell bewirtschaftete Feuchtwiesen. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 28, (5), S. 133-138.

Foerster, H. von (1985): Das Konstruieren einer Wirklichkeit. In: Watzlawick, P. (Hrsg.), a.a.O., S. 39-60.

Franz, G., W. Herbert (1986): Werte, Bedürfnisse, Handeln: Ansatzpunkte politischer Verhaltenssteuerung. Frankfurt, New York.

Fremuth, W. (1995): Papiertiger Naturschutz. In: Politische Ökologie 43, S. 48-51.

Frey, D. (1991): Der Beitrag der Sozialpsychologie zur Lösung der Umweltproblematik - Eine allgemeine Einschätzung. Universität Kiel, Unveröffentlichtes Typoskript.

Frey, D. (1994): Kognitive Theorien. In: Frey & Greif (Hrsg.), a.a.O., S. 50-67.

Frey, D., S. Greif (Hrsg.) (1994): Sozialpsychologie. Ein Handbuch. 3. Auflage. Weinheim.

Friedrichs, J. (1994): Stresemannstraße. Eine Fallstudie zur Dynamik sozialen Protests. In: Neidhardt, F. (Hrsg.), a.a.O., S. 359-374.

Fürst, (1989): Ökologisch orientierte Raumplanung. In: Glaeser, B. (Hrsg.), a.a.O., S. 170-180.

Gabriel, O.W. (1983a): Gesellschaftliche Modernisierung, politische Beteiligung und kommunale Demokratie. Strukturen, Bedingungen und Folgen bürgerschaftlicher Beteiligung an der kommunalen und nationalen Politik. In: ders. (Hrsg.), a.a.O., S. 57-104.

Gabriel, O.W. (1983b): Von der Ein-Punkt-Aktion zur sozialen Bewegung? Bürgerinitiativen in der Kommunalpolitik. In: ders. (Hrsg.), a.a.O., S. 271-304.

Gabriel, O.W. (Hrsg.) (1983): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie (= Beiträge zur Kommunalwissenschaft 13). München.

Geisler, E. (1995): Grenzen und Perspektiven der Landschaftsplanung. Anforderungen an eine Disziplin mit Moderatorenfunktion. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 27, (3), S. 89-92.

Gelfort, P., W. Jaedicke, B. Winkler, H. Wollmann (1993): Ökologie in den Städten. Erfahrungen aus Neubau und Modernisierung. (= Stadtforschung aktuell, Band 39). Basel, Boston, Berlin.

Gerhards, J. (1994): Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch: In: Neidhardt, F. (Hrsg.), a.a.O., S. 77-105.

Gerlach, I., N. Konegen, A. Sandhövel (1996): Der verzagte Staat - Policy-Analysen. Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umwelt. Opladen.

Gessenharter, W. (1989): Ziele und Handlungsspielräume deutscher Umweltpolitik. In: Kümmel, R., J. Klawitter (Hrsg.): Umweltschutz und Marktwirtschaft aus der Sicht unterschiedlicher Disziplinen. Würzburg. S. 19-40.

Gessner, W. (1996): Der lange Arm des Fortschritts. Versuch über die umweltrelevanten Strukturen der Lebenswelt. In: Kaufmann-Hayoz, R., A. Di Giulio (Hrsg.): Umweltproblem Mensch? Humanwissenschaftliche Zugänge zu umweltverantwortlichem Handeln. S. 271-307. Bern.

Gessner, W., R. Kaufmann-Hayoz (1995): Die Kluft zwischen Wollen und Können. In: Fuhrer, U. (Hrsg.): Ökologisches Handeln als sozialer Prozeß. S. 11-25. Basel.

Giesinger, T. (1995): Die Sicht des Psychologen. In: Schriftenreihe Lebensraum Vorarlberg, Band 27, Perspektiven für ein neues Verhältnis zwischen Natur und Gesellschaft, S. 15-24.

Giesinger, T., G. Thielcke (1993): Konkurrenz als Strategie. Besserer Umweltschutz durch die Förderung des Wettbewerbs. In: Politische Ökologie 31, S. 70-73.

Glaeser, B. (Hrsg.) (1989): Humanökologie - Grundlagen präventiver Umweltpolitik. Opladen.

Glasersfeld, E. von (1985): Einführung in den radikalen Konstruktivismus. In: Watzlawick, P. (Hrsg.), a.a.O., S. 16-38.

Gniech, G., D. Dickenberger (1994): Reaktanz. In: Frey & Greif (Hrsg.), a.a.O., S. 259-262.

Goppel, T. (1996a): Konstituierung des Umweltforums Bayern. Statement von Staatsminister Dr. Thomas Goppel. München, 8. Januar 1996. Typoskript.

Goppel, T. (1996b): „In gemeinsamer Verantwortung für ein zukunftsfähiges Bayern: Umweltpartnerschaften - Umweltfonds - Bayern-Agenda 21“. Rede von Staatsminister Dr. Thomas Goppel. 2. Sitzung des Umweltfourms Bayern. München, 27. November 1996. Typoskript.

Görlitz, A. (1990): Mediale Steuerung. In: Görlitz & Druwe (Hrsg.), a.a.O., S. 9-44.

Görlitz, A., U. Druwe (Hrsg.) (1990): Politische Steuerung und Systemumwelt. (Rechtpolitologische Texte, Bd. 4). Pfaffenweiler.

Görlitz A., A. Bergmann, H. Dieterle, U. Druwe, A. Kaier, Th. Kupfer, S. von Sanden, A. Wörner (1994): Umweltpolitische Steuerung. Schriften zur Rechtspolitologie; Bd. 1. A. Görlitz (Hrsg.). Baden-Baden.

Gould, S.J. (1984): Evolutionäre Flexibilität und menschliches Bewußtsein. In: Koslowski et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 24-35.

Grande, E. (1993): Die neue Architektur des Staates. In: Czada & Schmidt (Hrsg.) a.a.O., S. 51-72.

Graumann, C.F., L. Kruse (1990): The environment: social construction an psychological problems. In: Himmelweit, H.T., G. Gaskell (Eds.): Societal psychology, pg. 212-229. Newbury Park, London, New Delhi.

Griefahn, M. (1993): Die Krise der Institutionen. Innere und äußere Blockaden verhindern den ökologischen Umbau der Industriegesellschaft. In: Politische Ökologie 33, Special. S. 56-59.

Griese, H.M. (1989): Rolle. In: Endruweit & Trommsdorf (Hrsg.), a.a.O., S. 547-553.

Gronemeyer, M. (1976): Motivation und politisches Handeln. Grundkategorien politischer Psychologie. Hamburg.

Gröning, G., J. Wolschke-Bulmahn (1986): Die Liebe zur Landschaft. Teil 1: Natur in Bewegung. München.

Groser, M. (1992): Gemeinwohl und Ärzteinteressen - Die Politik des Hartmannbundes. In: Mayntz, R. (Hrsg.), a.a.O., S. 162-210.

Gruhl, H. (1975): Ein Planet wird geplündert. Frankfurt a.M.

Gukenbiehl, H.L. (1986): Handeln, soziales. In: Schäfers (Hrsg.), a.a.O., S. 121-125.

Günter, R., G. Winter (Hrsg.) (1986): Umweltbewußtsein und persönliches Handeln. Der Bürger im Spannungsfeld zwischen Administration, Expertentum und sozialer Verantwortung. Weinheim, Basel.

Haag, Th. (1989): Umsetzung von Landschaftsplänen als Aufgabe der Naturschutzbehörden. In: Hessische Landesanstalt für Umwelt (Hrsg.): Naturschutz und Landschaftspflege in der Gemeinde - Umsetzung der Landschaftspläne nach §4 HENatG. Umweltplanung, Arbeits- und Umweltschutz. Schriftenreihe der Hessischen Landesanstalt für Umwelt. Heft Nr. 90. Wiesbaden. S. 43-52.

Haaren, C. von (1991): Leitbilder oder Leitprinzipien? In: Garten und Landschaft. Heft 2. S. 29-34.

Haaren, C. von (1993): Anforderungen des Naturschutzes an andere Landnutzungssysteme. Umsetzungsorientierte Ziele am Beispiel Landwirtschaft und Siedlung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 25, (5), S. 170-176.

Haarmann, K., P. Pretscher (1993): Zustand und Zukunft der Naturschutzgebiete in Deutschland. Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz der BFANL, Heft 39. Bonn - Bad Godesberg.

Haber, W. (1971): Landschaftspflege durch differenzierte Bodennutzung. In: Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch. Sonderheft 1. S. 19-35.

Haber, W. (1982): Naturschutzprobleme als Herausforderung an die Forschung. In: Natur und Landschaft, 57. Jg., Heft 1, S. 3-8.

Haber, W. (1992a): Umweltbegriff. In: Umwelt-Handwörterbuch, a.a.O., S. 2-6.

Haber, W. (1992b): Umweltsystem. In: Umwelt-Handwörterbuch, a.a.O., S. 11-14.

Haber, W. (1993a): Naturschutz und Landschaftspflege - Ursprünge, Gegenwartsprobleme und Zukunftsperspektiven aus naturwissenschaftlicher Sicht. In: Naturschutz- und Landschaftspflegerecht im Wandel. 8. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 23.-25.09.1993. S. 5-27, Heidelberg (= Schriftenreihe Umwelt- und Technikrecht - UTR - der Univ. Trier Bd. 20).

Haber, W. (1993b): Über die Entwicklung der Naturschutzgesetzgebung. In: Rundgespräche der Kommission für Ökologie, Bd. 7, S. 221-231. München.

Haber, W. (1993c): Vom rechten und falschen Gebrauch der Ökologie. Eine Wissenschaft und ihr Dilemma, Regeln für den Umgang mit Umwelt abzuleiten. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 25, (5), S. 187-190.

Haber, W. (1993d): Von der ökologischen Theorie zur Umweltplanung. In GAIA 2, S.96-106.

Haber, W., R. Lang, B. Jessel, L. Spandau, J. Köppel, J. Schaller (1993): Entwicklung von Methoden zur Beurteilung von Eingriffen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. Baden-Baden.

Haken, H. (1991): Erfolgsgeheimnisse der Natur. Synergetik: Die Lehre vom Zusammenwirken. Frankfurt a.M., Berlin.

Hampicke, U. (1993): Naturschutz und Ethik - Rückblick auf eine 20jährige Diskussion, 1973-1993, und politische Folgerungen. In: Zeitschrift für Ökologie und Naturschutz 2, S. 73-86.

Hansmeyer K.H., J. Kölble, R. Mayntz, F. Scharpf (1984): Umweltpolitik. In: Bick et al., a.a.O., S. 375-409.

Hardin, G. (1970): Die Tragik der Allmende. In: M. Lohmann (Hrsg.): Gefährdete Zukunft. S. 30-48. München.

Harris, M. (1990): Kannibalen und Könige. Die Wachstumsgrenzen der Hochkulturen. Stuttgart.

Hartkopf, G. (1987): Umwelt: Maßstab für politisches Denken und Handeln. In: Calließ & Lob (Hrsg.), a.a.O., S. 168-178.

Hartkopf, G., E. Bohne (1983): Umweltpolitik, Band 1. Opladen.

Hartwich, H.-H. (1989) (Hrsg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. 17. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW 12. bis 16. September 1988 in der Technischen Hochschule Darmstadt. Tagungsbericht. Opladen.

Heidt, E., M. Leberecht, R. Schulz (1994): Konzeption für die Formulierung und Umsetzung von Leitbildern, Umweltqualitätszielen und Umweltstandards bei der Entwicklung von Vorstellungen für eine umweltgerechte Landnutzung im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin. In: ANL (Hrsg.), a.a.O., S. 141-152.

Heckhausen, H. (1989): Motivation und Handeln. 2. Auflage. Berlin, Heidelberg, New York, London, Paris, Tokio, Hong Kong.

Heiland, S. (1992): Naturverständnis. Dimensionen des menschlichen Naturbezugs. Darmstadt.

Heiland, S. (1994): Was heißt denn schon Natur? In: Berichte ANL 17. S. 7-11.

Heine, H. (1992): Das Verhältnis der Naturwissenschaftler und Ingenieure in der Großchemie zur ökologischen Industriekritik. In: Soziale Welt 2, S. 246-255.

Heinze, R.G., H. Voelzkow (1992): Der Deutsche Bauernverband und das „Gemeinwohl". In: Mayntz, R. (Hrsg.), a.a.O., S. 122-161.

Heinze, R.G., H. Voelzkow (1993): Verbände und „Neokorporatismus". In: Roth & Wollmann (Hrsg.), a.a.O., S. 245-255.

Hejl, P.M. (1987): Konstruktion der sozialen Konstruktion: Grundlinien einer konstruktivistischen Sozialtheorie. In: Schmidt, S.J. (Hrsg.): Der Diskurs des radikalen Konstruktivismus. Frankfurt a.M., S. 303-339.

Hejl, P.M. (1992): Selbstorganisation und Emergenz in sozialen Systemen. In: Krohn, W., G. Küppers (Hrsg.): Emergenz: Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung. Frankfurt a.M., S. 264-292.

Hempen, D. (1992): Der Stellenwert der Landschaftsplanung als umweltpolitisches Instrument der Kommunen. eine Untersuchung über Anspruch und Wirklichkeit anhand von sechs Fallbeispielen. Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover. Unveröffentlicht.

Hempen, D., R. Krüger, M. Mönnecke (1992): Die Eingriffsregelung - ein ambitioniertes Instrument wird zum Alltagsgeschäft. Arbeitsmaterialien 22. Schriftenreihe des Institutes für Landschaftspflege und Naturschutz am Fachbereich für Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung, Universität Hannover. Hannover.

Henecka, H.P. (1985): Grundkurs Soziologie. Opladen

Henle, K., G. Kaule (Hrsg.) (1991): Arten- und Biotopschutzforschung für Deutschland. Forschungszentrum Jülich GmbH. Berichte aus der ökologischen Forschung. Band 4/1991. Jülich.

Herbig, J. (1988): Nahrung für die Götter. Die kulturelle Neuerschaffung der Welt durch den Menschen. München, Wien.

Herkner, W. (1994): Sympathie und Ablehnung. In: Frey, D., S. Greif (Hrsg.), a.a.O., S. 350-355.

Hermann, B. (Hrsg.) (1986): Mensch und Umwelt im Mittelalter. Stuttgart.

Herre, P. (1996): Die Rolle des Landschaftsplanes im Rahmen einer integrierten Kommunalentwicklung am Beispiel der Stadt Berching. In: ANL (Hrsg.), a.a.O., S. 59-64.

Hesse, J.J., T. Ellwein (1992): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 7. Auflage. Opladen.

Hilgers, M. (1996): Lust statt Ohnmacht. Motivationsfragen der Umweltbewegung. In: Robin Wood Magazin, Nr. 49/2.96, S. 34-36.

Hillmann, K.-H. (1986): Umweltkrise und Wertwandel. Die Umwertung der Werte als Strategie des Überlebens. 2. Auflage. Würzburg.

Hinsch, R., B. Jürgens (1985): Sozialpsychologie. In: Dörner&Selg (Hrsg.), a.a.O., S. 224-250.

Hippler, H.J. (1986): Determinanten des Umweltbewußtseins in einer belasteten Großstadt. In: Günter & Winter, a.a.O., S.81-86.

Holtmann, E. (1993): Parteien in der lokalen Politik. In: Roth & Wollmann (Hrsg.), a.a.O., S. 256-270.

Hormuth, S., H. Katzenstein (1990): Psychologische Ansätze zur Müllvermeidung und Müllsortierung. Forschungsbericht für das Ministerium für Umwelt Baden-Württemberg. Psychologisches Institut der Universität Heidelberg.

Hormuth, S., H. Katzenstein (1993): Sozialer Kontext und Bedeutung der Umwelt im umweltbezogenen Handeln. In: Montada, L. (Hrsg.): Bericht über den 38. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Psychologie in Trier 1992, Band 2. Göttingen.

Hübler, K-H. (1987): Anforderungen an eine umfassende Naturschutzpolitik aus fachlicher Sicht. In: ABN (Hrsg.), a.a.O., S. 49-62.

Hucke, J. (1994): Kommunale Umweltpolitik. In: von Alemann, U. et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 28-73.

Hucke J., A. Müller, P. Wassen (1980): Implementation kommunaler Umweltpolitik. Frankfurt, New York.

Hülbusch, K.H., (1983): Wo steht der Naturschutz in Theorie, Forschung und Praxis? In: ABN (Hrsg.), a.a.O., S. 166-179.

Jänicke, M. (1986): Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft. München, Zürich.

Jänicke, M. (1993a): Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? Ein System aus Verlegenheitslösungen sucht seine Form. In: Böhret & Wewer, a.a.O., S. 63-78.

Jänicke, M. (1993b): Das Ende der Bequemlichkeit. Die umweltpolitischen Herausforderungen für die Ökologiebewegung der nächsten Jahrzehnte. In: Politische Ökologie 31, S. 16-19.

Jänicke, M. (1994): Ökologisch tragfähige Entwicklung: Kriterien und Steuerungsansätze ökologischer Ressourcenpolitik. Schriftenreihe des Zentrums für europäische Studien. Band 15.

Jänicke, M. (1996): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik. In: ders. (Hrsg.), a.a.O., S.9-28.

Jänicke, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin.

Jänicke, M., H. Mönch, M. Binder (1996): Umweltindikatorenprofile im Industrieländervergleich: Wohlstandsniveau und Problemstruktur. In: Jänicke, M. (Hrsg.), a.a.O., S. 113-132.

Jantsch, E. (1979): Die Selbstorganisation des Universums. Vom Urknall zum menschlichen Geist. München.

Jedicke, E. (1995): Ressourcenschutz und Prozeßschutz. Diskussion notwendiger Ansätze zu einem ganzheitlichen Naturschutz. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 27, (4), S. 125-133.

Jesse, E. (1990): Parteien in Deutschland. Ein Abriß der historischen Entwicklung. In: Oberreuter & Mintzel (Hrsg.), a.a.O., S. 40-83.

Jessel, B. (1998): Landschaften als Gegenstand von Planung. Theoretische Grundlagen ökologisch orientierten Planens. (Beiträge zur Umweltgestaltung: A; Band 139). Berlin.

Jörgens, H. (1996): Die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich. In: Jänicke, M. (Hrsg.), a.a.O., S. 59-112.

Jonas, H. (1979): Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Frankfurt a.M.

Jüdes, U. (1988): Umwelterziehung durch gemeindenahe Naturschutzarbeit - grundsätzliche Schlußfolgerungen aus einem interdisziplinären Forschungsprojekt. In: Cube, F. von (Hrsg.), a.a.O., S. 53 - 66.

Jungermann, H. (1990): Risikoeinschätzung. In: Kruse et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 293-300.

Kaminski, G. (1990): Handlungstheorie. In: Kruse et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 112-118.

Karger, C.R. (1995): Naturschutz in der Kommunikationskrise? Arbeiten zur Risiko-Kommunikation, Heft 53. Jülich, Oktober 1995. Programmgruppe Mensch, Umwelt, Technik (MUT), Forschungszentrum Jülich GmbH.

Karger, C.R., P.M. Wiedemann (1994): Wahrnehmung von Umweltproblemen. In: Natur und Landschaft, 69. Jg., Heft 1, S. 3-8.

Kastenholz, H. G., K.-H. Erdmann, M. Wolff (Hrsg.) (1996): Nachhaltige Entwicklung. Zukunftschancen für Mensch und Umwelt. Landsberg/Lech.

Katzenstein, H. (1995a): Umweltbewußtsein und Umweltverhalten. Kurseinheit 1: Umweltbewußtsein: Konzepte und empirische Erfassung. Fernuniversität-Gesamthochschule in Hagen, Fachbereich Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaften.

Katzenstein, H. (1995b): Umweltbewußtsein und Umweltverhalten. Kurseinheit 2: Umweltverhalten: Determinanten und Strategien in der Veränderung. Fernuniversität-Gesamthochschule in Hagen, Fachbereich Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaften.

Kaufmann-Hayoz, R., C. Häuselmann, W. Gessner (1996): ‘Eco-Design’ - die wahrnehmungspsychologische Erweiterung eines technischen Konzepts. Typoskript. 20 S. Erschienen in: Usch, W. (Hrsg.) (1996): Naturbilder. Ökologische Kommunikation zwischen Ästhetik und Moral. Basel.

Kaule, G. (1991): Arten- und Biotopschutz. 2. Auflage. Stuttgart.

Kaule, G., G. Endruweit, G. Weinschenck (1994): Landschaftsplanung, umsetzungsorientiert! Angewandte Landschaftsökologie Heft 2. Bonn-Bad Godesberg.

Kern, K., S. Bratzel (1996): Umweltpolischer Erfolg im internationalen Vergleich: Zum Stand der Forschung. In: Jänicke, M. (Hrsg.), a.a.O., S. 29-58.

Kiemstedt, H. (1990): Aufgaben und Perspektiven der Landschaftsplanung. In: Garten und Landschaft 6. S. 92-95.

Kiemstedt, H., K. Selle (1993): Eine Disziplin in Bewegung. In: Garten und Landschaft 6. S. 20-27.

Kirch, C. (1992): Der ansprechende Landschaftsplan. Voraussetzungen für eine verstärkte Umsetzung kommunaler Landschaftspläne. Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover. Unveröffentlicht.

Klötzli, F. (1983): Einführung in die Ökologie. Bern.

Knaut, A. (1990): Der Landschafts- und Naturschutzgedanke bei Ernst Rudorff. In: Natur und Landschaft, 65. Jg., Heft 3. S. 114-118.

Knoepfel, P. (1989): Wenn drei dasselbe tun ..., ist es nicht dasselbe. Unterschiede in der Interessenvermittlung in drei Sektoren der Umweltpolitik (Industrie/Gewerbe, Landwirtschaft und staatliche Infrastrukturpolitiken). Ein Beitrag zur Diskussion zum Neokorporatismus. In: Hartwich, H.-H. (Hrsg.), a.a.O., S. 177-209.

Knoepfel, P., H. Weidner (1983): Die Durchsetzbarkeit planerischer Ziele auf dem Gebiet der Luftreinhaltung aus der Sicht der Politikwissenschaft: Ergebnisse aus einer internationalen Vergleichsuntersuchung (Cahiers de l’ IDHEAP 6). Lausanne.

Kögel-Knabner, I. (1997): Verzögerte Wahrnehmung. Grenzen der Belastbarkeit von Böden. In: Politische Ökologie, Sonderheft 10, S. 51-54.

Kösters, W. (1993): Ökologische Zivilisierung. Verhalten in der Umweltkrise. Darmstadt

Konold, W., P. Wattendorf, B. Leisner (1997): Von der Theorie zur Praxis: Naturschutz auf großen Flächen. In: Garten + Landschaft 2. S. 10-12.

Korte, R. (1992): Umweltpolitik der Kommunen. In: Umwelt-Handwörterbuch, a.a.O., S. 213-217.

Koslowski, P., P. Kreuzer, R. Löw (Hrsg.) (1984): Evolution und Freiheit. Zum Spannungsfeld von Naturgeschichte und Mensch. CIVITAS Resultate Band 5. Stuttgart.

Kraft, B., A. Wurzel (1997): Die Themen der Deutschen Naturschutztage - ein geschichtlicher Überblick. Von den Anfängen bis zu 2. Weltkrieg. In: Natur und Landschaft, 72. Jg., Heft 1, S. 3-11.

Kriesi, H. (1994): Akteure - Medien - Publikum. Die Herausforderung direkter Demokratie durch die Transformation der Öffentlichkeit. In: Neidhardt, F. (Hrsg.), a.a.O., S. 234-260.

Krings, H. (1987): Ethik, Ethos. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. 5 Bände. Band 2, S. 397-412.

Krohn, W., G. Küppers, R. Paslack (1987). Selbstorganisation - Zur Genese und Entwicklung einer wisenschaftlichen Revolution. In: Schmidt, S.J. (Hrsg.), a.a.O., S. 441-465.

Krohn, W., G. Küppers (1990): Selbstreferenz und Planung. In: Selbstorganisation. Jahrbuch für Komplexität in den Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften, Band 1. Selbstorganisation und Determination. S. 109-128.

Kruse, L. (1983): Katastrophe und Erholung - Die Natur in der umweltpsychologischen Forschung. In: Großklaus, G. & E. Oldemeyer (Hrsg.): Natur als Gegenwelt. S. 121-135, Karlsruhe.

Kruse, L. (1989): Mensch und Abfall: Die Perspektive der Ökologischen Psychologie. Beitrag zur Gesprächsrunde "Weniger Abfall, gute Entsorgung", Workshop des Instituts für Europäische Umweltpolitik, Dezember 1989. Unveröffentlichtes Typoskript.

Kruse, L. (1991): Umweltschutz aus psychologischer Perspektive: Bewußtsein und Verhalten. Vortrag vor dem MAB-Nationalkomitee am 12.11.1991. Unveröffentlichtes Typoskript.

Kruse, L. (1996): Psychologische Ansätze zur Entwicklung einer zukunftsfähigen Gesellschaft. In: Kastenholz et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 119-139.

Kruse, L. (1997a): Umweltbildung für Bewußtsein und Verhalten. In. Barz, W., B. Brinkmann, F. Furger (Hrsg.): Globale Umweltveränderungen. Symposium am 17. und 18. Juni 1996 in Münster. S. 249-273 (= Zentrum für Umweltforschung (ZUFO) der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Vorträge und Studien. Heft 7). Landsberg am Lech.

Kruse, L. (1997b): Bedingungen umweltverantwortlichen Handelns von Individuen: Brauchen wir ein neues Forschungsparadigma? Typoskript, 19 S. Erschienen in: Kaufmann-Hayoz, R. (Hrsg.): Bedingungen umweltverantwortlichen Handelns von Individuen. Proceedings des Symposiums „Umweltverantwortliches Handeln“, September 1996 in Bern. Bern, S. 15-31.

Kruse, L., C.-F. Graumann, E.-D. Lantermann (Hrsg.) (1990): Ökologische Psychologie. Ein Handbuch in Schlüsselbegriffen. München.

Kruse, L., A. Trimpin (1995): Umwelt und Verhalten. Forschende und Forschungsprojekte in der Umweltpsychologie. FernUniversität Gesamthochschule Hagen, Institut für Psychologie. Hagen.

Kühn, N. (1997): Prozeßschutz: ein besseres Konzept für den Natur- und Umweltschutz? Eine Diskussion im Rahmen der Ergebnisse im FAM. TU München - Weihenstephan. Lehrstuhl für Landschaftsökologie II. Unveröffentlichtes Manuskript.

Küppers, G., P. Lundgreen, P. Weingart (1978): Umweltforschung - die gesteuerte Wissenschaft? Eine empirische Studie zum Verhältnis von Wissenschaftsentwicklung und Wissenschaftspolitik. Frankfurt a.M.

Kunz, V. (1996): Präferenzen, Wertorientierungen und Rational Choice. In: Kunz & Druwe (Hrsg.), a.a.O., S. 154-176.

Kunz, V., U. Druwe (1996) (Hrsg.): Handlungs- und Entscheidungstheorie in der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Konzepte und Forschungsstand. Opladen.

Lamnek, S. (1989): Norm. In: Endruweit & Trommsdorf (Hrsg.), a.a.O., S. 468-472.

LANA (Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung) (1991): Lübecker Grundsätze des Naturschutzes. Kurzfassung.

Langeheine, R., J. Lehmann (1986): Entstehungsbedingungen des Umweltbewußtseins. In: Günter & Winter, a.a.O., S.42-54.

Lantermann, E.-D., E. Döring-Seipel (1990): Umwelt und Werte. In: Kruse et al., a.a.O., S. 632-639.

Landschaftserhaltungsverband Emmendingen e.V. (Hrsg.) (1994): Landschaftspflegeverbände - Ein Bündnis für die Natur. Tagung am 10. und 11. September 1993 in Emmendingen. Tagungsbericht. Emmendingen.

Latzke, H.E. (1990): Risikoabsorption durch Institutionen. Warum Umweltpolitik in die Falle des Katastrophenmanagements gerät. In: Dreitzel & Stenger (Hrsg.), a.a.O., S. 88-105

Lawton, J. H. (1997): The science and non-science of conservation biology. In: OIKOS 79: 1, S. 3-5.

Lehrstuhl für Landschaftsarchitektur und Planung, TU München - Weihenstephan (Hrsg.) (1990): Entstehung und Ideologieentwicklung des Berufsfeldes der Landespflege. Freising-Weihenstephan.

Leonhard, M. (1986): Umweltverbände. Zur Organisation von Umweltschutzinteressen in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.

Lewontin, R.C., S. Rose, L.J. Kamin (1988): Die Gene sind es nicht ... Biologie, Ideologie und menschliche Natur. München, Weinheim.

Lexikon der Politik (1995): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik. Hrsgg. von Drechsler, H., W. Hillligen, F. Neumann. 9. Auflage. München.

LfU (Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg) (Hrsg.) (1996a): PLENUM. Konzeption und Grundlagen. Berichte Umweltforschung Baden-Württemberg. Projekt „Angewandte Ökologie“ 14. Karlsruhe.

LfU (Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg) (Hrsg.) (1996b): PLENUM Modellprojekt Isny/Leutkirch. Projekt des Landes zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt. Karlsruhe.

Lindner, R. (1990): Medien und Katastrophen. Fünf Thesen. In: Dreitzel & Stenger (Hrsg.), a.a.O., S. 124-134.

Linse, U. (1986): Ökopax und Anarchie. Eine Geschichte der ökologischen Bewegungen in Deutschland. München.

Linz, M. (1993): Vom Kreuz der Einsichtigen. Warum ändert sich so wenig in unserer Gesellschaft, und wie läßt sich das ändern? In: Politische Ökologie 33, Special, S. 30-34.

Lorenz, K. (1977): Die Rückseite des Spiegels. Versuch einer Naturgeschichte menschlichen Erkennens. Ungekürzte Taschenbuchausgabe. München.

Losch, S. (1997): Der große Hunger. Landschaftsverbrauch in Deutschland - Anspruch und Wirklichkeit. In: Politische Ökologie, Sonderheft 10, S. 27-32.

Luhmann, N. (1970): Institutionalisierung - Funktion und Mechanismus im sozialen System der Gesellschaft. In: Schelsky, H. (Hrsg.): Zur Theorie der Institution, S. 27-41. Düsseldorf.

Luhmann, N. (1984): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt a.M.

Luhmann, N. (1986): Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen.

Luhmann, N. (1989): Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: Hartwich, H.-H. (Hrsg.), a.a.O., S. 12-16.

Luhmann, N. (1991): Steuerung durch Recht? Einige klarstellende Bemerkungen. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie 12. S. 142-146.

Luz, F. (1994): Zur Akzeptanz landschaftsplanerischer Projekte. Frankfurt/Main.

Luz, F. (1996): Planung am runden Tisch - Beispiele aus Landschaftsplanung und Dorfentwicklung. Vortrag auf dem ANL-Seminar „Kooperative Planungsstrategien im Natur- und Umweltschutz“ vom 01.-02.2.96 in Eching. Vortragsmitschrift.

Mader, H.-J. (1987): Gedanken zum Selbstverständnis der Naturschutzforschung. In: Natur und Landschaft, 62. Jg., Heft 10, S. 418-420.

Markl, H. (1991): Natur als Kulturaufgabe. Über die Beziehung des Menschen zur lebendigen Natur. Vollständige Taschenbuchausgabe. München.

Maturana, H.R. (1987a): Kognition. In: Schmidt, S.J. (Hrsg.), a.a.O., S. 89-118.

Maturana, H.R. (1987b): Biologie der Sozialität. In: Schmidt, S.J. (Hrsg.), a.a.O., S. 287-303.

Maturana, H.R., F.J. Varela (1987): Der Baum der Erkenntnis. Die biologischen Wurzeln menschlichen Erkennens. Bern, München.

Mauritz, M. (1995): Natur und Politik. Die Politisierung des Umweltschutzes in Bayern. Eine empirische Untersuchung. Neutraubling.

May, H. (1997): Naturschutzbund Deutschland e.V. In: Natur und Landschaft, 72. Jg., Heft 3, S. 157-158.

Mayntz, R. (1978): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg.

Mayntz, R. (1983a): Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung. In: diess. (Hrsg.), a.a.O., S. 7-24.

Mayntz, R. (1983b): Implementation von regulativer Politik. In: diess. (Hrsg.), a.a.O., S. 50-74.

Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, S. 89-109.

Mayntz, R. (1992): Interessenverbände und Gemeinwohl - Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung. In: diess. (Hrsg.), a.a.O., S. 11-35.

Mayntz, R. (Hrsg.) (1983): Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen.

Mayntz, R. (Hrsg.) (1992): Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Gütersloh.

Mensching, H.G. (1983): Die Verwüstung der Natur durch den Menschen in historischer Zeit: Das Problem der Desertification. In: Markl, H. (Hrsg.): Natur und Geschichte. München. S. 147-170.

Messing, M. (1989): Handeln, soziales. In: Endruweit & Trommsdorf (Hrsg.), a.a.O., S. 264-266.

Meusel, F. (1994): Landschaftspflegeverbände - Aufgaben und Wege für die Umsetzung von Naturschutz und Landschaftspflege in Kulturlandschaften. In: Heißenhuber, A., J. Katzek, F. Meusel, H. Ring: Landwirtschaft und Umwelt. (=Umweltschutz - Grundlagen und Praxis, Band 9. Herausgegeben von K. Buchwald u. W. Engelhardt), S. 159-163. Bonn.

Meyer, P. (1982): Soziobiologie und Soziologie. Eine Einführung in die biologischen Voraussetzungen sozialen Handelns. Darmstadt, Neuwied.

Meyer-Abich, K.M. (1984): Wege zum Frieden mit der Natur. Praktische Naturphilosophie für die Umweltpolitik. München.

Meyer-Abich, K.M. (1990): Ursacheneindämmung durch Bewußtseinsbildung. In: Simonis, U.E. (Hrsg.): Basiswissen Umweltpolitik. Ursachen, Wirkungen und Bekämpfung von Umweltproblemen. Berlin. S. 141-152.

Miebach, B. (1991): Soziologische Handlungstheorie. Eine Einführung. Opladen.

Mitlacher, G. (1996): Naturschutzverbände vereinbaren Intensivierung der Zusammenarbeit. In: Natur und Landschaft, 71. Jg., Heft 5, S. 223.

Mitlacher, G., Th. Jäger, A. Wellhausen (1996): Akzeptanz des Naturschutzes - Rolle der Verbände. Kommerntar und Ergänzungen zu den Vorschlägen des Beirates für Naturschutz und Landschaftspflege über die Naturschutzverbände vom 13.10.1994 (N I 1 - 70014/7) und Ergebnisse einer Tagung mit den Naturschutzverbänden. Im Auftrag des BMU. Rheinbach.

Möller, C. (1993): Heraus aus der Oppositionsrolle. Wie die Umweltbewegung mit der staatlichen Institutionalisierung der Umweltpolitik umgehen soll. In: Politische Ökologie 31. S. 64-69.

Möller, C. (1995): Vom Anwalt zum Mediator. Strategien der Naturschutzverwaltung und Naturschutzpolitik. In: Politische Ökologie 43. S. 28-32.

Mohr, H. (1984): Freiheit und die biologische Natur des Menschen. In: Koslowski et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 36-53.

Mohr, H. (1987): Natur und Moral. Ethik in der Biologie. Darmstadt.

Mols, M., H.-J. Lauth, Ch. Wagner (Hrsg.) (1996): Politikwissenschaft: Eine Einführung. 2., erweiterte Auflage. Paderborn, München, Wien, Zürich.

Montada, L. (1977): Moralisches Verhalten. In: Herrmann, T., P.R. Hofstätter, H.P. Huber, F.E. Weinert (Hrsg.): Handbuch psychologischer Grundbegriffe. München. S. 289-295.

Morfill, G., H. Scheingraber (1993): Chaos ist überall ... und es funktioniert: Eine neue Weltsicht. Frankfurt a.M., Berlin.

Morscher, E. (1986): Was ist uns was soll evolutionäre Ethik? (oder: wie man offene Türen einrennt). Ein Kommentar zu Gerhard Vollmers Programm einer evolutionären Ethik. In: Conceptus XX, No. 49, S. 73-77.

Mosler, H.-J. (1994): Eine Strategie zur selbsttätigen Verbreitung von umweltgerechtem Handeln. In: ZfU 2/94, S. 241-255.

Müller, E. (1986): Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik - (Ohn)Macht durch Organisation? Opladen.

Müller, E. (1996): Naturschutz im gesellschaftlichen Kräftefeld. In: Umweltakademie (Hrsg.), a.a.O., S. 24-33.

Müller, F. (1996): Ableitung von integrativen Indikatoren zur Bewertung von Ökosystem-Zuständen für die Umweltökonomische Gesamtrechnung. Diskussionsgrundlage für eine Basis-Konzeption zur Indikation der Funktionalität von Ökosystemen. Projektstudie für das Statistische Bundesamt Wiesbaden, Juni 1996. Kiel.

Müller, J. (1979): Umweltveränderungen durch den Menschen. In: K.H. Kreeb: Ökologie und menschliche Umwelt. Geschichte, Bedeutung, Zukunftsaspekte. S. 8-67. Stuttgart, New York.

Müller-Brandeck-Bocquet, G., Th. Schischke (1992): Umweltpolitik der Länder. In: Umwelt-Handwörterbuch, a.a.O., S. 208-212.

Müller-Rommel, F., T. Poguntke: Die Grünen. In: Oberreuter & Mintzel (Hrsg.), a.a.O., S. 276-310.

Mummendey, A. (1994): Soziales Verhalten zwischen Gruppen. In: Frey & Greif (Hrsg.), a.a.O., S. 337-341.

NABU (Naturschutzbund Deutschland) (1995): NABU-Grünbuch zum 2. Europäischen Naturschutzjahr 1995. Kritische Bilanz, Ausblick und Forderungen für Deutschland. Bonn.

Neidhardt, F. (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. In: ders., a.a.O., S. 7-41.

Neidhardt, F. (Hrsg.) (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen. Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie.

Neidhardt, F., D. Rucht (1993): Auf dem Weg in die „Bewegungsgesellschaft“? In: Soziale Welt 44, S. 305-326.

Nießlein, E. (1984): Engpässe der Naturschutzpolitik. In: Wittkämper et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 127-229.

Nohl, W. (1983): Sozialwissenschaftliche Humanökologie: ein vernachlässigter Arbeitsbereich der Freiraum- und Landschaftsplanung. In: Natur und Landschaft 58.Jg., S. 276-281.

Nohl, W. (1996): Der blinde Fleck. In: Politische Ökologie 48. S. 75-79.

Nöldner, W. (1990): Umwelt und Persönlichkeit. In: Kruse et al., a.a.O., S.160-166.

Norberg-Hodge, H. (1994): Lernen von Ladakh. In: Politische Ökologie 35. S. 19-23.

Oberreuter H., A. Mintzel (Hrsg.) (1990): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. München.

Odum, E.P. (1980): Grundlagen der Ökologie. 2 Bände. Stuttgart, New York.

Odum, E.P., J. Reichholf (1980): Ökologie: Grundbegriffe, Verknüpfungen, Perspektiven; Brücke zwischen den Natur- und Sozialwissenschaften. 4. Aufl. München.

Oechsle, M. (1988): Der ökologische Naturalismus. Zum Verhältnis von Natur und Gesellschaft im ökologischen Diskurs. Frankfurt/New York.

Oerter, K. (1997): Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. In: Natur und Landschaft, 72. Jg., Heft 3, S. 153.

Olschowy G,. W. Haber, G. Salzmann, D. Valentien, F. Vester (1984): Landschaftsgestaltung und Landschaftsentwicklung. In: Bick et al., a.a.O., S. 313-342.

Olson, M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen.

Oppermann, B., F. Luz, G. Kaule (1997): Der „Runde Tisch“ als Mittel zur Umsetzung der Landschaftsplanung. Angewandte Landschaftsökologie Heft 11. Bonn-Bad Godesberg.

Peine, F.-J. (1992): Umweltverwaltung - Zuständigkeiten im allgemeinen. In: Umwelt-Handwörterbuch, a.a.O., S. 411-412.

Peters, B. (1994): „Öffentlichkeitselite“ - Bedingungen und Bedeutungen von Prominenz. In: Neidhardt, F. (Hrsg.), a.a.O., S. 191-213.

Peters, W., T. Ranneberg (1993): Umweltwirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz: Defizite und ergänzender Regelungsbedarf anhand exemplarischer nachuntersuchungen. Berichte Umweltbundesamt 7/93. Berlin.

Peuckert, R. (1986): Norm, soziale. In: B. Schäfers (Hrsg.), a.a.O., S. 217-219.

Pfadenhauer, J. (1991): Integrierter Naturschutz. In: Garten + Landschaft 2. S. 13-17.

Pfadenhauer, J. (1996): Integration der Landnutzung bei der Umsetzung von Naturschutzzielen. In: LfU (Hrsg.) (1996a), a.a.O., S. 189-214.

Pfetsch, F.R. (1995): Handlung und Reflexion. Theoretische Dimensionen des Politischen. Darmstadt.

Pilz, F., H. Ortwein (1995): Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem. München, Wien.

Plachter, H. (1991): Naturschutz. Stuttgart.

Plachter, H. (1992): Naturschutz in der Bundesrepublik Deutschland - Versuch einer Bilanz. In: NNA Ber. 5.Jg. H.1., S. 67-75. Schneverdingen.

Plachter, H. (1995): Der Beitrag des Naturschutzes zu Schutz und Entwicklung der Umwelt. In: Erdmann & Kastenholz (Hrsg.), a.a.O., S. 197-254.

Planungsgruppe Ökologie und Umwelt (1995): Richtwerte für Kompensationsmaßnahmen beim Bundesfernstraßenbau. Untersuchung zu den rechtlichen und naturschutzfachlcihen Grenzen und Möglichkeiten. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr. Forschungsbericht VU 18003 V 94. Hannover.

Platt, J. (1973): Social Traps. In: American Psychologist 28, S. 641-651.

Poferl, A., K. Schilling, K.W. Brand (1997): Umweltbewußtsein und Alltagshandeln. Opladen.

Pongratz, H. (1992): Die Bauern und der ökologische Diskurs. Befunde und Thesen zum Umweltbewußtsein in der bundesdeutschen Landwirtschaft. München, Wien.

Ponting, C. (1991): A green history of the world. The environment and the collapse of great civilizations. New York.

Preisendörfer, P. (1993): Der Bequemlichkeit erlegen. Die Diskrepanz zwischen Umweltbewußtsein und Umweltverhalten. In: Politische Ökologie 33, Special, S. 48-51.

Preisendörfer, P. (1996): Umweltbewußtsein in Deutschland 1996. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Umweltforschungsplan des BMU, Förderkennzeichen 101 07 112/05. Herausgeber: BMU, Bonn.

Preuss, S. (1991): Umweltkatastrophe Mensch. Über unsere Grenzen und Möglichkeiten, ökologisch bewußt zu handeln. Heidelberg

Prittwitz, V. von (1990): Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik. Opladen.

Pröbstl, U., H. Frank-Krieger (1996a): Landschaftsplanung - interkommunal. In: Garten und Landschaft 6/1996.

Pröbstl, U., H. Frank-Krieger (1996b): Ansätze zu gemeindeübergreifenden Vorgehensweisen in der Landschaftsplanung - am Beispiel der Gemeinden Bernbeuren, Burggen und Lechbruck. Vortrag auf dem ANL-Seminar „Landschaftsplanung gemeindeübergreifend“ am 19.06.96 in Bernbeuren. Vortragsmitschrift.

Prose, F. (1995): Soziales Marketing für den Klimaschutz. In: Umweltakademie (Hrsg.), a.a.O., S. 94-103.

Radkau, J. (1996): Beweist die Geschichte die Aussichtslosigkeit von Umweltpolitik? In: Kastenholz et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 23-44.

Raschke, J. (1993): Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind. Mit Beiträgen von G. Heinrich, C. Hohlfeld, B. Johnsen, M. Knoche, M. Lindgens, F. Nullmeier, J. Oetting, P. Raschke, R. Roth, H. Wiesenthal. Köln.

Reichholf, J.H. (1990): Das Rätsel der Menschwerdung. Die Entstehung des Menschen im Wechselspiel mit der Natur. Stuttgart.

Reimann, H. (1989): Kommunikation. In: Endruweit & Trommsdorf (Hrsg.), a.a.O., S. 343-348.

Remmert, H. (1988): Naturschutz. Berlin, Heidelberg, New York, London, Paris, Tokyo.

Rentsch, G. (1988): Die Akzeptanz eines Schutzgebietes. Untersucht am Beispiel der Einstellung der lokalen Bevölkerung zum Nationalpark Bayerischer Wald. (=Münchner Geographische Hefte 57). Kallmünz, Regensburg.

Rentsch, G., W. Kuhn, G. Heinritz (1990): Die Akzeptanz und Ablehnung des Nationalparks Berchtesgaden durch die lokale Bevölkerung. Geographisches Institut der Technischen Universität München. München.

Reusswig, F. (1993): Die Gesellschaft der Lebensstile. Über die moderne Lebensstilforschung und ihre ökologische Bedeutung. In: Politische Ökologie 33, Special, S. 6-9.

Richter, H.-E. (1980): Flüchten oder Standhalten. Reinbek bei Hamburg.

Riecken, U., U. Ries, A. Ssymank (1994): Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen der Bundesrepublik Deutschland. Bonn - Bad-Godesberg.

Riedl, R. (1976): Die Strategie der Genesis. Naturgeschichte der realen Welt. München, Zürich.

Riedl, R. (1981): Biologie der Erkenntnis. Die stammesgeschichtlichen Grundlagen der Vernunft. 3. Aufl. Berlin, Hamburg.

Riedl, R. (1985): Die Folgen des Ursachendenkens. In: Watzlawick, P. (Hrsg.), a.a.O., S. 67-90.

Ritter, J. (1963): Landschaft. Zur Funktion des Ästhetischen in der modernen Gesellschaft. Münster.

Roch, I. (1994): Psychologische Aspekte der Abfallberatung. In: Büro für Umweltpädagogik Media (Hrsg.): Strategien und Maßnahmen abfallwirtschaftlicher Öffentlichkeitsarbeit, S.31-42.

Rönsch, H.-D. (1987): Die Umweltproblematik als Herausforderung für die Soziologie. In: Calließ & Lob (Hrsg.), a.a.O., S. 117-126.

Röscheisen, H. (1993): Verkehrsrat in der Sackgasse. Ein einmaliger Dialogversuch scheitert am Veto der Automobilindustrie. In: Politische Ökologie 31, S. 80-82.

Rösner, H.-U. (1995): Perspektiven des Verbandsnaturschutzes - Ist der ehrenamtliche Naturschutz noch zeitgemäß? In: Umweltakademie (Hrsg.), a.a.O., S. 64-75.

Rösner, H.-U. (1997): Was nützt Aufklärung. Die Pläne zum Ausbau des Nationalparks Wattenmeer stoßen auf heftigen Protest. In: Politische Ökologie 50, S. 18-19.

Roch, I., J. Donnen (1993): Umweltpsychologische Fortbildung für Umweltberater/innen. In: Schahn & Giesinger (Hrsg.), a.a.O., S.201-210.

Ronge, V. (1992): Vom Verbändegesetz zur Sozialverträglichkeit - Die öffentliche und verbandliche Diskussion über den Gemeinwohlbezug von Verbänden in den 80er Jahren. In: Mayntz, R. (Hrsg.), a.a.O., S. 36-79.

Rosenstiel, L.v. (1992): Wie grün sind die Manager von morgen? Die Rolle des Umweltbewußtseins bei Führungskräften und Führungsnachwuchs. In: Politische Ökologie 28. S. 31-34.

Roth, G. (1986): Selbstorganisation - Selbsterhaltung - Selbstreferentialität: Prinzipien der Organisation der Lebewesen und ihre Folgen für die Beziehung zwischen Organismus und Umwelt. In: Dress et al. (Hrsg.), a.a.O. S. 149-179.

Roth, G. (1987a): Erkenntnis und Realität: Das reale Gehirn und seine Wirklichkeit. In: Schmidt, S.J. (Hrsg.), a.a.O., S. 229-255.

Roth, G. (1987b): Autopoiese und Kognition: Die Theorie H.R. Maturanas und die Notwendigkeit ihrer Weiterentwicklung. In: Schmidt, S.J. (Hrsg.), a.a.O., S. 256-286.

Roth, R., H. Wollmann (Hrsg.) (1993): Vorwort der Herausgeber. In: diess., a.a.O., S. IX-X.

Roth, R., H. Wollmann (Hrsg.) (1993): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 320. Bonn.

Rucht, D. (1993)*:* Eine institutionalisierte Bewegung. Entwicklung und Struktur von Naturschutzverbänden und Ökologiebewegung. In: Politische Ökologie 31, S. 36-43.

Rucht, D. (1994a): Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Frankfurt/New York.

Rucht, D. (1994b): Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen. In: Neidhardt, F. (Hrsg.), a.a.O., S. 337-358.

Rudorff, E. (1880): Über das Verhältniß des modernen Lebens zur Natur. In: Preußische Jahrbücher, 45 (3), S. 261-276. Nachdruck in: Natur und Landschaft, 65. Jg., Heft 3, Seite 119-125.

Schäfer, R. (Hrsg.) (1993): Was heißt denn schon Natur? Ein Essaywettbewerb. München.

Schäfers, B. (Hrsg.) (1986): Grundbegriffe der Soziologie. Opladen.

Schahn J., T. Giesinger (Hrsg.) (1993): Psychologie für den Umweltschutz. Weinheim.

Schahn J., T. Giesinger (1993): Glossar. In: diess. (Hrsg.), a.a.O., S. 243-250.

Schahn, J. (1993a): Die Kluft zwischen Einstellung und Verhalten beim individuellen Umweltschutz. In: Schahn & Giesinger (Hrsg.), a.a.O., S. 29-50.

Schahn, J. (1993b): Die Rolle von Entschuldigungen und Rechtfertigungen für umweltschädigendes Verhalten. In: Schahn & Giesinger (Hrsg.), a.a.O., S. 51-62.

Schahn, J. (1993c): Psychologische Beiträge zum Umweltschutz: Forschung und Anwendung. In: Schahn & Giesinger (Hrsg.), a.a.O., S. 63-76.

Schahn, J. (1993d): Psychologische Maßnahmen zur Förderung von Mülltrennung und -vermeidung: Ein Anwendungsbeispiel für das Modell von Fietkau und Kessel. In: Schahn & Giesinger (Hrsg.), a.a.O., S.123-132.

Schahn, J. (1993e): Umgehungsstraßen, Beschränkungen für private PKW, ÖPNV-Förderung: Lösungen für unsere Verkehrsprobleme? In: Schahn & Giesinger (Hrsg.), a.a.O., S. 145-161.

Schahn, J., E. Holzer, M. Amelang (1988): Psychologische Beiträge zur Ermittlung und Beeinflussung des Umweltbewußtseins bei Erwachsenen. In: Cube, F. von (Hrsg.), a.a.O., S. 176-195.

Schaible-Rapp (1993): Das Entsorgungsproblem. In: Schahn & Giesinger (Hrsg.), a.a.O., S. 103-122.

Scharpf, F. W. (1983): Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation. In: Mayntz, R. (Hrsg.), a.a.O., S. 99-116.

Scharpf, F.W. (1989): Politische Steuerung und politische Institutionen. In: Hartwich, H.-H. (Hrsg.), a.a.O., S. 17-29.

Scharpf, F.W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahreszeitschrift, 32.Jg., Heft 4, S. 621-634.

Scharpf, F.W. (1993a): Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen. In: Böhret & Wewer, a.a.O., S. 165-186.

Scharpf, F.W. (1993b): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Czada & Schmidt (Hrsg.) a.a.O., S. 25-50.

Schemel, H.-J., K.-C. Wedekind, T. Brückmann (1994): Umweltqualität als kommunaler Standortfaktor. Ganzheitliche Planung für nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum am Besipeile der sächsischen Kleinstadt Kohren-Salis. Stuttgart.

Schenk, M., P. Rössler (1994): Das unterschätzte Publikum. Wie Themenbewußtsein und politische Meinungsbildung im Alltag von Massenmedien und interpersonaler Kommunikation beeinflußt werden. In: Neidhardt, F. (Hrsg.), a.a.O., S. 261-295.

Scherhorn, G. (1993): Die Notwendigkeit der Selbstbestimmung. Eine Untersuchung über Konsumentenverhalten und Wertewandel. In: Politische Ökologie 33, Special, S.24-29.

Schimank, U. (1986): Autopoieten unter sich. Personen als Autopoieten - eine Herausforderung für die Pädagogik. In: Zeitschrift für Entwicklungspädagogik 1. S. 5-10.

Schimank, U. (1988): Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteurfiktionen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 40, Heft 4, S. 619-639.

Schmid, J. (1992): Das verlorene Gleichgewicht. Eine Kulturökologie der Gegenwart. Stuttgart, Berlin, Köln.

Schmid, J. (1993): Parteien und Verbände. Konstitution, Kontingenz und Koevolution im System der Interessenvermittlung. In: Czada & Schmidt (Hrsg.) a.a.O., S. 171-190.

Schmidbauer, W. (1993): Das trojanische Pferd. Die Verführungen der Konsumgesellschaft und ihre regressiven Auswirkungen. In: Politische Ökologie 33, Special, S. 52-55.

Schmidt, S.J. (1987): Der Radikale Konstruktivismus: Ein neues Paradigma im interdisziplinären Diskurs. In: ders., a.a.O., S. 11-88.

Schmidt, S.J. (Hrsg.)(1987): Der Diskurs des radikalen Konstruktivismus. Frankfurt a.M.

Schmitt-Beck, R., B. Pfetsch (1994): Politische Akteure und die Medien der Massenkommunikation. Zur Generierung von Öffentlichkeit in Wahlkämpfen. In: Neidhardt, F. (Hrsg.), a.a.O., S. 106-138.

Schmitz, M. (1983): Partizipation in/durch Parteien. In: Gabriel, O.W. (Hrsg.), a.a.O., S. 173-240.

Schönwandt, W. (1984): Denkfallen beim Planen. Dissertation an der Fakultät für Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart.

Schrauf, C.: (1995): Eine Akzeptanzstudie zum Natur- und Landschaftsschutz im Voralberger Rheindelta. Schriftenreihe Lebensraum Vorarlberg, Band 26. Bregenz.

Schreiner, J. (1987): Der Flächenanspruch im Naturschutz. In: Berichte ANL 11, S. 209-224.

Schuhmacher, E.F. (1977): Die Rückkehr zum menschlichen Maß. Reinbek.

Schulz, W. (1990): Heutiges Naturverständnis: Zwischen Rousseauscher Naturromantik und Marlboro-Abenteuer. In: Berichte ANL 14, S. 23-30.

Schulz von Thun, F (1996): Miteinander reden 1. Störungen und Klärungen. Allgemeine Psychologie der Kommunikation. Reinbek bei Hamburg.

Schur, G. (1990): Umweltverhalten von Landwirten. Frankfurt / Main

Schwaderer, G. (1997): Stiftung Europäisches Naturerbe SEN. In: Natur und Landschaft, 72. Jg., Heft 3, S. 158-160.

Schwarz, N. (1994): Urteilsheuristiken und Entscheidungsverhalten. In: Frey & Greif (Hrsg.), a.a.O., S. 356-360.

Schwinger, Th., E. Kayser (1994): Verhandlungsverhalten. In: Frey & Greif (Hrsg.), a.a.O., S. 361-364.

Seitz-Weinzierl, B. (1994): Der weite Weg vom Kopf zur Hand. Psychologische Barrieren in der Umweltethik. In: Psychologie heute, Mai 1994, S. 29-31.

Simon, K. (1983): Lokale Vereine - Schule der Demokratie? Zum Einfluß lokaler Freizeitvereinigungen auf die politische Beteiligung der Bürger in der Gemeinde. In: Gabriel, O.W. (Hrsg.), a.a.O., S. 241 - 270.

Six, B. (1994): Attribution. In: Frey & Greif (Hrsg.), a.a.O., S. 122-135.

Six, U. (1994): Vorurteile. In: Frey & Greif (Hrsg.), a.a.O., S. 365-371.

Smollich, Th. (1992): Umweltverwaltung der Länder. In: Umwelt-Handwörterbuch, a.a.O., S. 422-436.

Spada, H. (1990): Umweltbewußtsein: Einstellung und Verhalten. In: Kruse et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 623-631

Spada, H., K. Opwis (1985): Ökologisches Handeln im Konflikt: Die Allmende-Klemme. In: Day et al., a.a.O., S.63-85

Spaemann, R. (1973): Natur. In: Handbuch philosophischer Grundbegriffe, Band 4. München. S. 956-969.

Spaemann, R. (1980): Technische Eingriffe in die Natur als Problem der politischen Ethik. In: D. Birnbacher (Hrsg.), a.a.O., S. 180-206.

Splett, G. (1997): Modellprojekt Isny/Leutkirch: „Plenum“ für die Kulturlandschaft. In: Garten und Landschaft 2. S. 33-35.

SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft. Kurzfassung des Sondergutachtens. Umweltbrief 31. Hrsg: Der Bundesminister des Innern. Bonn.

SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1987): Umweltgutachten 1987. Stuttgart, Mainz.

SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1994): Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. Stuttgart.

SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1996): Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Stuttgart.

Stapf, K.H. (1982): Einstellungsmessung und Verhaltensprognose. Kritische Erörterung einer aktuellen sozialwissenschaftlichen Thematik. In: Stachowiak, H., T. Ellwein, K.H. Stapf (Hrsg.): Bedürfnisse, Werte und Normen im Wandel. Band II. Methoden und Analysen, S. 73-130. München.

Stäudel, T. (1985): Emotion und Motivation. In: Dörner & Selg (Hrsg.), a.a.O., S. 86-101.

Stäudel, T. (1990): Ökologisches Denken und Problemlösen. In: Kruse et al., a.a.O., S. 288-292.

Steinert, W., R. Grebe, E. Wirthensohn (1993): Natur- und Umweltschutz mit der Landwirtschaft. Umsetzung der Landschaftsplanung am Beispiel Stephanskirchen/Oberbayern. Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn. (E + E-Vorhaben Nr. 36, 1991-1993).

Stenger, H. (1990): Vom Katastrophenwissen zum Umweltbewußtsein. In: Dreitzel & Stenger (Hrsg.), a.a.O., S. 177-196.

Stich, R., K.-H. Porger, G. Steinebach (1986): Örtliche Landschaftsplanung und kommunale Bauleitplanung. Rechts- und Fachgrundlagen - Planungs- und Verwaltungspraxis - Regelungsvorschläge. Beiträge zur Umweltgestaltung Band A 100. Berlin.

Stöckler, M. (1986): Über die Schwierigkeiten und Aussichten einer evolutionären Ethik. In: Conceptus XX, No. 49, S. 69-72.

Stoll, R., R. Wipfler (1993): Umweltpsychologische Öffentlichkeitsarbeit im kommunalen Bereich. In: Schahn & Giesinger (Hrsg.), a.a.O., S.189-199.

Stoll, R., R. Wipfler, F. Dieckmann, S. Schwan (1994): Akzeptanz für einen großflächigen Naturschutz in Baden-Württemberg Bestandsaufnahme - Strategierahmen - Vorlaufphase. Kurzbericht im Auftrag der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg. Unveröffentlicht.

Storch, V. (1988): Prozesse der Umweltzerstörung. In: Cube, F. (Hrsg.), a.a.O., S. 13-21.

Strey, G. (1989): Umweltethik und Evolution. Göttingen.

Tampe-Oloff, M. (1985): Zur Komplexität als Hindernis problemorientierter Reaktion auf das Waldsterben. Dissertation an der Forstwissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br.

TAÖ (Team für angewandte Ökologie) (1991): Umsetzung des Sicherungskonzeptes Königsauer Moos. Erläuterungsbericht. Unveröffentlicht.

TAÖ (Team für angewandte Ökologie) (1993a): Ländliche Entwicklung und Extensivierung der landwirtschaftlichen Bodennutzung. Forschungsvorhaben der Universitäten Stuttgart und Hohenheim. Forschungsvorhaben "Ausrichtung von Extensivierungs-, Flächenstillegungs- und sonstigen agrarischen Maßnahmen auf Ziele des Natur- und Umweltschutzes mittels Landschaftsplanung. Verfahren Marchetsreut, Landkreis Freyung/Grafenau. Bericht zur einzelbetrieblichen Beratung. Unveröffentlicht.

TAÖ (Team für angewandte Ökologie) (1993b): Landschaftsplanumsetzung Gemeinde Kirchdorf im Wald. Bericht für die Ortsteile Schlag, Haid und Trametsried. Unveröffentlicht.

TAÖ (Team für angewandte Ökologie) (1993c): Landschaftsplanumsetzung Stadt Viechtach. Unveröffentlicht.

TAÖ (Team für angewandte Ökologie) (1994a): Jura-Lamm. Qualität aus der Wacholderheide. Ein Marketing-Programm zur Förderung der Wanderschäferei, des Tourismus, der Gastronomie und der Landschaftspflege in der Fränkischen Schweiz. Unveröffentlicht.

TAÖ (Team für angewandte Ökologie) (1994b): Ländliches Entwicklungskonzept Lallinger Winkel/Sonnenwald für das Modellprojekt Streuobst 2000 in den Gemeinden Grattersdorf, Hunding, Lalling. Unveröffentlicht.

Thiery, P. (1996): Moderne politische Theorie. In: Mols et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 203-243.

Trepl, L. (1991): Forschungsdefizite: Naturschutzbegründungen. In Henle & Kaule (Hrsg.), a.a.O., S. 424-432.

Trepl, L. (1993): Zu Situation, Defiziten und künftigen Erfordernissen der Naturschutzforschung in Deutschland. Unveröffentlichtes Typoskript.

Tschunko, S., W. Güthler (1997): Landschaftspflegeverbände in Bayern - Erfahrungen und Perspektiven. Schriftenreihe des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege, Heft 1. Ansbach.

UBA (=Umweltbundesamt) (1993): Jahresbericht 1993. Berlin.

UBA (=Umweltbundesamt) (1996): Jahresbericht 1996. Berlin.

Uebersohn, G. (1990): Effektive Umweltpolitik. Folgerungen aus der Implementations- und Evaluationsforschung. Frankfurt a.M., Bern, New York, Paris.

Uexküll, J. von, G. Kriszat (1934): Streifzüge durch die Umwelten von Tieren und Menschen. Ungekürzte Ausgabe. Frankfurt a.M. 1983.

Ulrich, G. (1994): Politische Steuerung. Staatliche Intervention aus systemtheoretischer Sicht. Opladen.

UMK & DNR (Umweltministerkonferenz & Deutscher Naturschutzring) (1996): Gemeinsame Erklärung zum Naturschutz in Deutschland. In: Natur und Landschaft, 71.Jg., Heft 2, S. 70.

Umweltakademie (Akademie für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein) (Hrsg.) (1995): „Naturschutz - Lösungswege und Strategien". Akademie aktuell. Tagungsband 1. Neumünster.

Umwelt-Handwörterbuch: Umweltmanagement in der Praxis für Führungskräfte in Wirtschaft, Politik und Verwaltung. Dreyhaupt, F.J., F.-J. Peine, G.W. Wittkämper (Hrsg.). Unter Mitarb. von Josef Herkendell und zahlr. Autoren. - Berlin, Bonn, Regensburg 1992.

Varela, F.J. (1987): Autonomie und Autopoiese. In: Schmidt, S.J. (Hrsg.), a.a.O., S. 119-132.

Verbeek, B. (1990): Die Anthropologie der Umweltzerstörung. Die Evolution und der Schatten der Zukunft. Darmstadt.

Vobruba, G. (1992): Wirtschaftsverbände und Gemeinwohl. In: Mayntz, R. (Hrsg.), a.a.O., S. 80-121.

Vollmer, G. (1986): Über die Möglichkeit einer evolutionären Ethik. In: Conceptus XX, No. 49, S. 51-68.

Vollmer, G. (1987): Über die Chancen einer evolutionären Ethik oder: wie man Türen zuschlägt. In: Conceptus XXI, No. 52, S.87-94.

Vollmer, G. (1990): Evolutionäre Erkenntnistheorie. 5. Aufl. Stuttgart.

Voss, G. (1990): Die veröffentlichte Umweltpolitik. Ein sozio-ökologisches Lehrstück. Köln.

Wali, M. K. (1995): ecoVocabulary: A Glossary of Our Times. In: Bulletin of the Ecological Society of America, June 1995, S. 106-111.

Walther, P. (1988): Vergleichende Studien zur Konstruktion von Bildern über Umweltwandel in Wissenschaft und Alltag. In: Landschaft und Stadt 20, S. 1-9.

Waschkuhn, A. (1987): Politische Systemtheorie. Entwicklung, Modelle, Kritik. Eine Einführung. Opladen.

Watzlawick, P. (1985a): Selbsterfüllende Prophezeiungen. In: ders. (Hrsg.), a.a.O., S. 91-110.

Watzlawick, P. (Hrsg.) (1985): Die erfundene Wirklichkeit. Wie wissen wir, was wir zu wissen glauben? Beiträge zum Konstruktivismus. München, Zürich.

Watzlawick, P., J.H. Beavin, D.D. Jackson (1969): Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien. Bern, Stuttgart, Wien.

Weber, J. (1981): Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. 2. Auflage (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit A 52). München.

Weeber, K.-W. (1990): Smog über Attika. Umweltverhalten im Altertum. Zürich, München.

Wehner, M. (1996): Der Beitrag von Kommunikation und Kooperation zur Verbesserung der Akzeptanz kommunaler Landschaftsplöne. Eine Untersuchung anhand von drei Fallbeispielen aus Hessen und Bayern. Diplomarbeit am Fachbereich Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover. Unveröffentlicht.

Weichhart, P. (1989): Werte und die Steuerung von Mensch-Umwelt-Systemen. In: Glaeser, B. (Hrsg.), a.a.O., S. 76-95.

Weid, S. (1996): Erhalt und Entwicklung eines Verbunds von Trockenlebensräumen über großräumige Beweidungskonzepte. Vortrag auf dem ANL-Seminar „Biotopverbund vor Ort - Möglichkeiten der Umsetzung" vom 25.-26.04.96 in Germering. Vortragsmitschrift.

Weidner, H. (1989): Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im Zeitraum 1983 bis 1988: Versuch einer politikwissenschaftlichen Bewertung. Berlin.

Weiger, H. (1987): Leistungsvermögen und Leistungsversäumnisse der Naturschutzverbände. In: ABN (Hrsg.), a.a.O., S. 154-162.

Weinzierl, H. (1993): Das grüne Gewissen. Selbstverständnis und Strategien des Naturschutzes. Stuttgart, Wien.

Weizsäcker, E.U. von (1992): Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt. 3. Auflage. Darmstadt.

Wey, K.-G. (1982) Umweltpolitik in Deutschland. Kurze Geschichte des Umweltschutzes in Deutschland seit 1900. Opladen.

White, L. (1970): Die historischen Wurzeln der ökologischen Krise. In: M. Lohmann (Hrsg.): Gefährdete Zukunft. München.

Willems, U. (1996): Restriktionen und Chancen kollektiven Handelns. In: Kunz & Druwe (Hrsg.), a.a.O., S. 127-153.

Willke, H. (1991): Systemtheorie. 3. Aufl. Stuttgart, New York.

Wilson, E.O. (1980): Biologie als Schicksal. Die soziobiologischen Grundlagen menschlichen Verhaltens. Frankfurt a.M., Berlin, Wien.

Windhoff-Héretier, A. (1983): Partizipation und Politikinhalte. Voraussetzungen und Folgen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozeß. In: Gabriel, O.W. (Hrsg.), a.a.O., S. 305-338.

Winter, G. (1981): Umweltbewußtsein im Licht sozialpsychologischer Theorien. In: Fietkau & Kessel, a.a.O., S.53-116.

Wittkämper G.W., E. Nießlein, P. Stuckhard (1984): Vollzugsdefizite im Naturschutz. Analyse von Vollzugsdefiziten bei der Verwaltungspraxis der Aufgabe Landschaftspflege und Naturschutz. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe A, Heft 300. Münster-Hiltrup.

Wittkämper, G. (1984): Landschaftspflege und Naturschutz in Nordrhein-Westfalen. Vorschriften, Vollzug, Defizite. In: Wittkämper et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 5-126.

Wolf, A. (1997): Das Bewahren verändern - Organisationsentwicklung in einem Naturschutzverband, dargestellt am Beispiel des BUND. In: Natur und Landschaft, 72. Jg, Heft 1. S. 28-33.

Wortmann, K., D. Stahlberg, D. Frey (1993): Energiesparen. In: Schahn & Giesinger (Hrsg.), a.a.O., S.77-102.

Wuketits, F.M. (1988): Evolutionstheorien. Historische Voraussetzungen, Positionen, Kritik. Darmstadt.

Wuketits, F.M. (1990): Gene, Kultur und Moral. Soziobiologie - Pro und Contra. Darmstadt.

Zahrnt, A. (1993): Die Enttäuschung ist da. Wie soll die Umweltbewegung mit rot-grünen Länderregierungen umgehen? In: Politische Ökologie 31, S. 66-67.

Ziche, J., A. Wörl (1992): Bestimmungsgründe für die Akzeptanz einer extensiven Landbewirtschaftung. Entwurf des Endberichts. TU München-Weiehstephan, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Freising.

Zielonkowski, W. (1989): Geschichte des Naturschutzes. In: Laufener Seminarbeiträge 2/89, S. 5-12. Akad.Natursch. Landschaftspfl. (ANL) - Laufen/Salzach.

Zielonkowski, W. (1992): Naturschutzgeschichte: Grundlage für Erfolgsbewertungen. In: ABN (Hrsg.), a.a.O., S. 167-183.

Zimmer, D.E. (1979): Unsere erste Natur. Die biologischen Ursprünge menschlichen Verhaltens. München.

Zirnstein, G. (1996): Ökologie und Umwelt in der Geschichte. Marburg.

MÜNDLICHE AUSKÜNFTE

Herr Klaus Blümlhuber (1995), Landschaftspflegeverein VÖF, Landessprecher der Landschaftspflegeverbände in Bayern, Kehlheim

Herr Walter Danner (1994), Team für angewandte Ökologie, Ruhstorf

Herr Karl-Heinz Erdmann (1997), Bundesamt für Naturschutz

Herr Prof. Dr. Wolfgang Haber (1994), Lehrstuhl für Landschaftsökologie, TU München - Weihenstephan

Frau Helga Inden-Heinrich (1995), Deutscher Naturschutzring (DNR), Bonn

Frau Heidrun Kleinert (1995), Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) Bundesgeschäftsstelle, Bonn

Frau Christine Margraf (1996), Bund Naturschutz Bayern (BN), München

Herr Kurt Schmid (1996), Bund Naturschutz Bayern (BN), München

Frau Schröter, Bund für Umwelt und Naturschutz, Baden-Württemberg

Herr Jochen Weber (1998), Bayer. Landesamt für Umweltschutz