

Personalausstattung der Unteren Naturschutzbehörden

Hintergrund

Die Unteren Naturschutzbehörden bei den Landkreisen und kreisfreie Städten haben in den letzten zwei Jahrzehnten einen erheblichen Aufgabenzuwachs erfahren. Dabei haben Vorgaben der EU eine Rolle gespielt (Natura 2000, CC-Kontrollen), die Übertragung von Aufgaben, die früher bei den höheren Naturschutzbehörden lagen, aber auch landesrechtliche Regelungen (Eingriffs-Ausgleichsregelung, Ökokonto, Biotopschutzgesetz etc.). Ein Personalzuwachs hat nicht im gleichen Umfang stattgefunden - die Zuweisung der Stellen der Kreisökologen reichten nicht aus, um mit dem Aufgabenzuwachs Schritt zu halten. Erschwerend kommt hinzu, dass in zahlreichen Landkreisen seit jeher die Personalausstattung im Naturschutz unzureichend war.

Es ist offenkundig und wurde im Zuge der Erarbeitung der Naturschutzstrategie auch bestätigt, dass in den meisten Landkreisen Personal und Aufgaben in einem Missverhältnis stehen. Erst allmählich zeichnet sich eine Entlastung dort ab, wo Landschaftserhaltungsverbände eingerichtet werden, die die Naturschutzbehörden bei der Organisation der Landschaftspflege und der Umsetzung von Natura 2000 unterstützen.

Nicht immer ist den wesentlichen Entscheidungsträgern auf Kreisebene dieses Missverhältnis bewusst, manche interessieren sich auch nicht besonders dafür. Da es sich jedoch um Pflichtaufgaben handelt (und nicht um auch wünschenswerte Kür), sind damit Risiken für die Landkreise und das Land verbunden. Diese liegen in mangelnder Rechtssicherheit von Bauleitplänen und anderen Genehmigungen und sogar in möglichen Strafzahlungen der EU. Dass die Ziele des Naturschutzgesetzes verfehlt werden, das Erbe unserer Kulturlandschaft und der Artenvielfalt zu erhalten und zu fördern, ist dabei noch gar nicht berücksichtigt.

Um gegenüber den Landkreisen und dem Land den Handlungsbedarf deutlich zu machen, hat der LNV im Jahr 2008 eine Übersicht über den Aufgabeanfall der Unteren Naturschutzbehörden und die Personalausstattung erstellt. Diese Übersicht wurde im Jahr 2013 aktualisiert und verfeinert.

Dabei wurde so vorgegangen, dass der aktuelle Stellenbestand einem "objektiven Arbeitsanfall" gegenübergestellt wurde. Wie beide Zahlen ermittelt wurden, ist nachfolgend im Detail dargestellt. Um ein Maß zu finden für eine Personalausstattung, die zur Erfüllung

der Pflichtaufgaben ausreicht, wurde in jedem Regierungsbezirk ein Landkreis gesucht, in dem nach Außenwahrnehmung der Naturschutz gut funktioniert. Dies war nicht zwangsläufig immer der am besten ausgestattete. Der Durchschnitt dieser vier Landkreise wurde dann als Referenz herangezogen. Mit einer solchen Personalausstattung flächendeckend wäre es möglich, die Pflichtaufgaben im Naturschutz zu erfüllen. Wie viel Naturschutz ein Landkreis über seine Pflichten hinaus leistet - bei der Öffentlichkeitsarbeit, der Umweltbildung und anderem - ist eine Wertentscheidung.

Da wir uns bei unserer Studie auf öffentlich zugängliche Datenquellen beschränkten, erhebt sie **nicht den Anspruch auf wissenschaftliche Exaktheit**. Vielmehr soll sie eine grobe Orientierung liefern und arbeitet deshalb mit Indikatoren. Genauere Ergebnisse wären nur bei aktiver und umfassender Beteiligung der Landratsämter als Datenlieferanten möglich. Auch kann der objektive Arbeitsanfall auf Grund lokaler Besonderheiten nach oben oder unten abweichen.

Es hat sich gezeigt, dass es nicht sinnvoll ist, die kreisfreien Städte in diesen Vergleich einzubeziehen. Dort nehmen die Unteren Naturschutzbehörden eine Vielzahl kommunaler Aufgaben wahr. Die Aufgabenfelder sind aber so uneinheitlich, dass auch ein Korrekturfaktor nicht zu plausiblen Ergebnissen führte. Vielleicht kann zu einem späteren Zeitpunkt einmal eine sinnvolle Formel zur Bestimmung des Arbeitsanfalls in kreisfreien Städten entwickelt werden.

Berechnung des Personalbestandes

Hierzu wurden verschiedene Quellen ausgewertet (Verzeichnis der Naturschutzbehörden, Stellenpläne, eigene und fremde Erhebungen), die in Summe eine einigermaßen verlässliche Datengrundlage bilden. Eine exakte Auswertung ist nur in Kooperation mit den Landratsämtern selbst möglich, wäre aber für die Zukunft anzustreben. Neben dem Personal der Unteren Naturschutzbehörde wurde auch das Personal der Landschaftserhaltungsverbände gerechnet, da die LEV ja die Unteren Naturschutzbehörden entlasten sollen. Ehrenamtliche Naturschutzbeauftragte wurden als Achtelstelle gewertet.

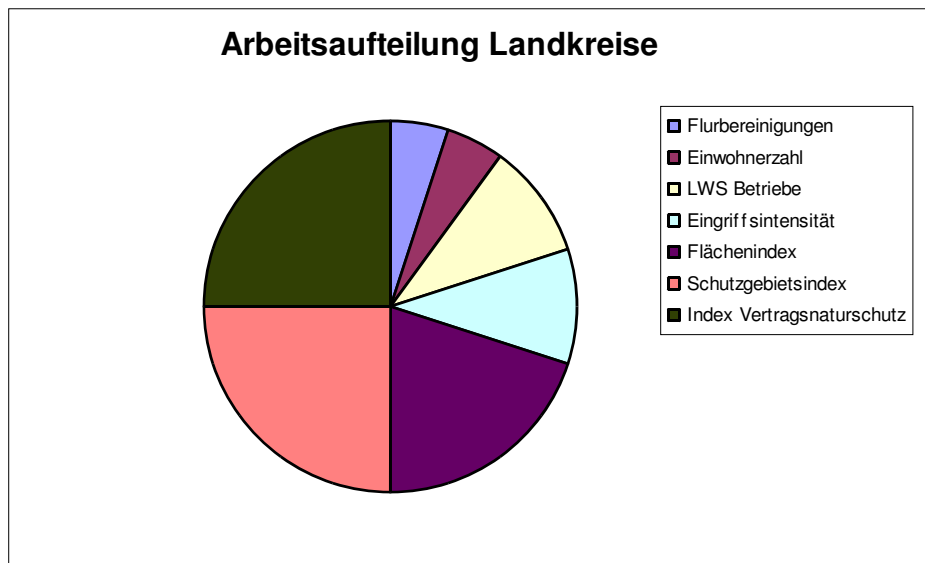
Insgesamt kommt man so auf einen vorhandenen Personalbestand von landesweit 217 Stellen, für die anständige Erfüllung der Pflichtaufgaben wären 80 weitere nötig.

Berechnung des objektiven Arbeitsanfalls

Der objektive Aufgabenanfall wurde nach einer Formel entwickelt, in die die Kreisfläche (differenziert nach Nutzung), Schutzgebietsflächen, Dynamik der Siedlungsentwicklung, Bevölkerung und einige andere leicht zugängliche Parameter eingehen. Exaktere Auswertungen würden erfordern, dass die Behörden selbst Vorgänge quantitativ dokumentieren und Zahlen liefern. Dies war zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorgesehen.

Die verwendeten Parameter und Indices erheben nicht den Anspruch, einzeln und direkt den Arbeitsanfall für die jeweilige Einheit abzubilden (z.B. Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe). Vielmehr sollen sie in ihrer Gesamtheit einen plausiblen Wert für den Arbeitsanfall liefern.

Im nachfolgendem Diagramm ist dargestellt, wie sich im Landesschnitt die angenommene Aufteilung der Arbeit auf die einzelne Parameter und Indices darstellt.



Die Einwohnerzahl wurde mit 5 % angesetzt. Sie wirkt sich z.B. auf Anfragen, Anzeigen, Einsprüche aus.

Laufende Flurbereinigungsverfahren wurden ebenfalls mit 5 % angesetzt. Sie tangieren die Aufgaben der Naturschutzbehörde stark.

Mit 10 % geht die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ein. Sie beeinflusst die Zahl der Außenbereichs-Bauvorhaben und auch direkt die Arbeit der UNB: mit 20 Landwirten mit je 10 ha zu verhandeln ist aufwändiger als mit 2 mit 100 ha.

Mit 10 % ist die Eingriffsintensität angesetzt, für die die Zunahme der Siedlungsfläche als Indikator genommen wurde. Bei besserer Datenlage ließe sich dies sicher noch verfeinern: beispielsweise wäre ein Index für Baugenehmigungen im Außenbereich sinnvoll, da diese bei geringer Fläche viel Arbeit machen.

Der Flächenindex mit 20 % beruht auf der Kreisfläche, wobei der Wald nur zu 1/4, Acker zu 1/2 und Grünland vierfach gerechnet wird.

Wichtig ist mit 25 % der Schutzgebietsindex. Er setzt sich zusammen aus folgenden Flächen:

- 0,5 x Landschaftschutzgebiet (ha)
- + 5x Zunahme LSG seit 2000 (ha)
- + 2 x Naturschutzgebiet (ha)
- + 5 x geschützte Biotop (ha)
- + 2 x Vogelschutzgebiet (ha)
- + 2 x FFH-Gebiet (ha)
- + 10 x Zahl Naturdenkmale (NDs in Großen Kreisstädten abgezogen)

Der Schutzgebietsindex soll nicht nur die direkte Arbeit mit den Schutzgebieten widerspiegeln, sondern auch die ökologische und naturräumliche Ausstattung des Kreises insgesamt. Deshalb sind auch Naturschutzgebiete aufgeführt, für die die Landkreise eigentlich keine Zuständigkeit haben. Da nur öffentlich zugängliche Daten ausgewertet wurden, gibt es einige Ungenauigkeiten: beispielsweise wird die Überarbeitung bestehender Schutzgebiete nicht abgebildet.

Und schließlich geht mit 25 % der Index für den Vertragsnaturschutz in die Aufgabenverteilung ein, der sich zusammensetzt aus:

$$\frac{\text{Summe der LPR-Aufwendungen ohne Vertragsnaturschutz in € / 1000}}{\text{Vertragszahl} \times 2 \times \frac{\text{Vertragsfläche in ha}}{\text{Fläche (ha MEKA G+ ha artenreiches Grünland+Zahl der Streuobstbäume/100 +Sondernutzungen in ha) / 10}}}$$

In Kreisen, in denen die Untere Landwirtschaftsbehörde den Vertragsnaturschutz nach LPR abwickelt, wurde die Vertragszahl und die Vertragsfläche bei der Berechnung des Arbeitsanfalls weggelassen.

Da die Angaben für den objektiven Arbeitsanfall nicht in absoluten Werten ermittelt werden konnten, stellen sie eine dimensionslose Zahl dar, die Vergleiche ermöglicht, aber keine absoluten Aussagen.

Index	Teilindex	Einheit Teilindex	Einheiten (roh) pro Arbeitsstunde	Stunden pro Einheit
Einwohner	Einwohner	EW	562,9	0,002
Laufende Flurbereinigungsverfahren	Flurbereinigungsverfahren	Zahl	0,0	39,54
Landwirtschaftl. Betriebe	Landwirtschf. Betriebe	Zahl	281,6	0,004
Zunahme Siedlung 2000-2011	Zunahme Siedlungsfläche	ha	0,1	11,80
Flächenindex	Wald	ha	130,2	0,01
	Acker	ha	65,1	0,02
	Wiese	ha	16,3	0,06
	Siedlung	ha	32,5	0,03
Schutzgebietsindex	LSG	ha	28,6	0,04
	LSG Zunahme	ha	2,9	0,35
	NSG	ha	7,1	0,14
	Biotop Freiland	ha	2,9	0,35
	Vogelschutz	ha	7,1	0,14
	FFH	ha	7,1	0,14
Agrarumweltmaßnahmen	ND (zahl)	Zahl	1,4	0,70
	LPR B in 1000 €	1.000 €	0,7	1,51
Agrarumweltmaßnahmen	LPR A Anzahl	Zahl	0,3	0,03
	Streuobst, Weide, MEKA FFH, MEKA Biotop	ha	6,6	0,15

Allerdings kann man rückwärts rechnen, wie viel an Arbeitszeit implizit für die einzelnen Einheiten der Indices aufgewendet wird. Dies erlaubt eine Plausibilitätsprüfung.

Weitere Berechnungen

Die Zahl der Personalstellen wurde anschließend durch diesen Wert des "objektiven Arbeitsanfalls" geteilt, um als Ergebnis einen Wert für die Angemessenheit der Personalausstattung zu erhalten.

Ausgehend vom Schnitt der vier Landkreise mit angemessener Ausstattung wurde der Quotient "Arbeitsanfall geteilt durch Personal" so normiert, dass bei angemessener Ausstattung der Wert "1" herauskommt. Insgesamt zeigt sich, dass die Personalausstattung bei den allermeisten Landkreisen deutlich zu niedrig für die Erfüllung der Pflichtaufgaben ist. Der Schnitt liegt bei 0,77 (also 77 % des erforderlichen).

Von der Landesregierung ist die flächendeckende Gründung von Landschaftserhaltungsverbänden und die Ausstattung jedes Landkreises mit einem Natura-2000-Manager vorgesehen. Dies bedeutet noch 55 zusätzliche Personalstellen - wie weiter oben dargestellt, sind aber 80 Personalstellen erforderlich. In personell schwach und naturräumlich gut ausgestatteten Landkreisen wird also die Einrichtung von LEV und Natura-2000-Managern nicht ausreichen.

In den nachfolgenden Grafiken sind für alle Landkreise Daten zu Arbeitsanfall, Personalausstattung und dem Verhältnis von Personal zum Arbeitsanfall dargestellt. Die Reihung erfolgt nach letzterem Parameter.

Sofern der Wert 1 nicht erreicht wird, ist von nicht angemessener Personalausstattung auszugehen. Wenn trotzdem gute Naturschutzarbeit geleistet wird, so liegt dies an besonders engagiertem Personal und effektiver Arbeit. Solche Fälle gibt es. Leider gibt es auch den umgekehrten Fall: die Naturschutzarbeit lässt trotz akzeptabler Personalausstattung zu wünschen übrig, weil die Behörde nicht gut organisiert ist oder intern oder extern schlecht zusammengearbeitet wird.

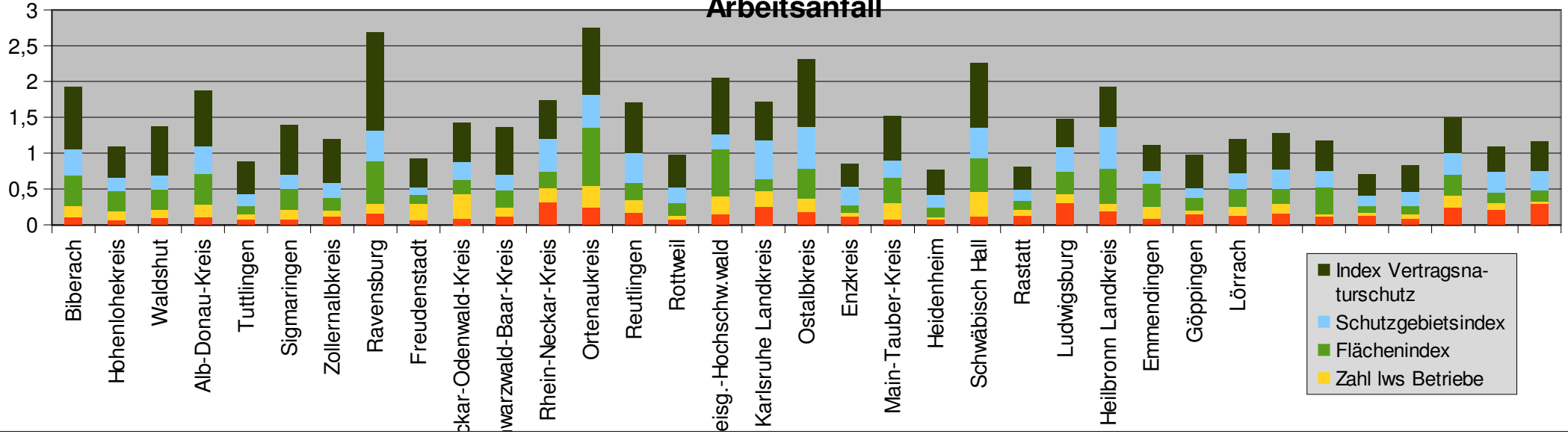
Die Unteren Naturschutzbehörden gehören zu den kleineren Ämtern innerhalb der Landratsämter. Personelle Veränderungen, die in Relation zum gesamten Personalbestand eines Landratsamtes geringfügig erscheinen, können hier erhebliche Fortschritte oder katastrophale Rückschritte verursachen. Wir sehen diesen Vergleich als Ansporn für die Landkreise an, künftig ihre Pflichtaufgaben im Naturschutz gut zu erfüllen und so den Verlust an Arten, Lebensräumen, Landschaft, kurzum an HEIMAT zu stoppen.

Wir freuen uns über konstruktive Rückmeldungen zur Methodik, Verbesserungsvorschläge sowie Hinweise auf Fehler in den Daten oder Formeln.

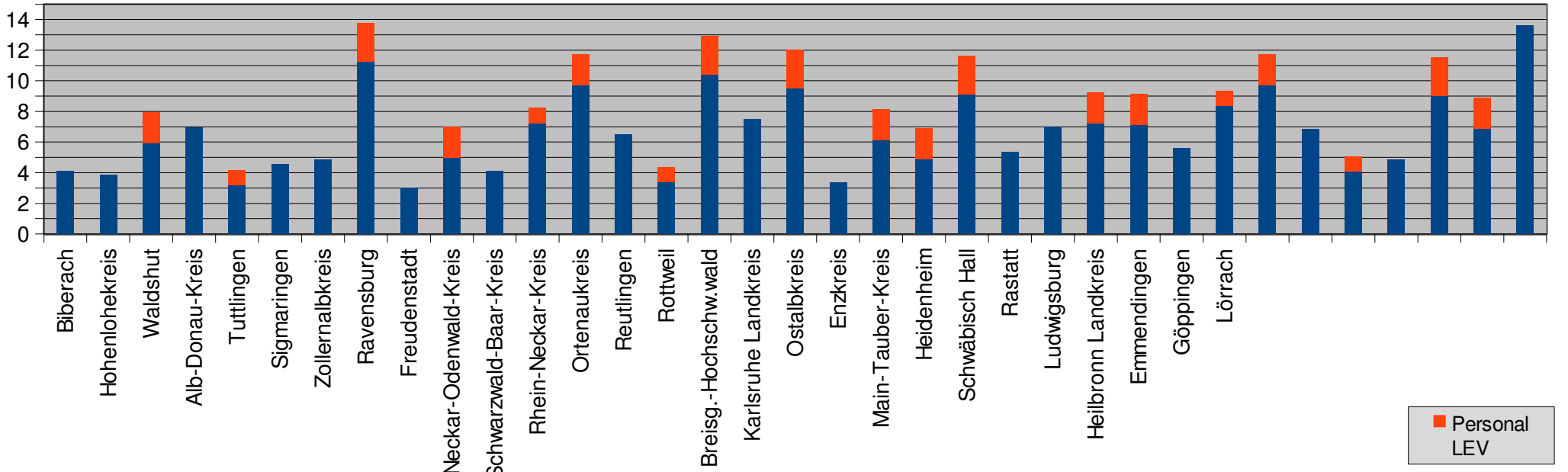
Wir hoffen, dass wir durch Fortführung der Dokumentation den erheblichen Personalzuwachs dokumentieren können, der durch die Einrichtung von Landschaftserhaltungsverbänden ausgelöst wird. Es wäre fatal, wenn dieser Zuwachs durch Personalrochaden teilweise neutralisiert würde!

Stuttgart, 16.10.2013, aktualisiert am 17.12.2013
gez. Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg e. V.

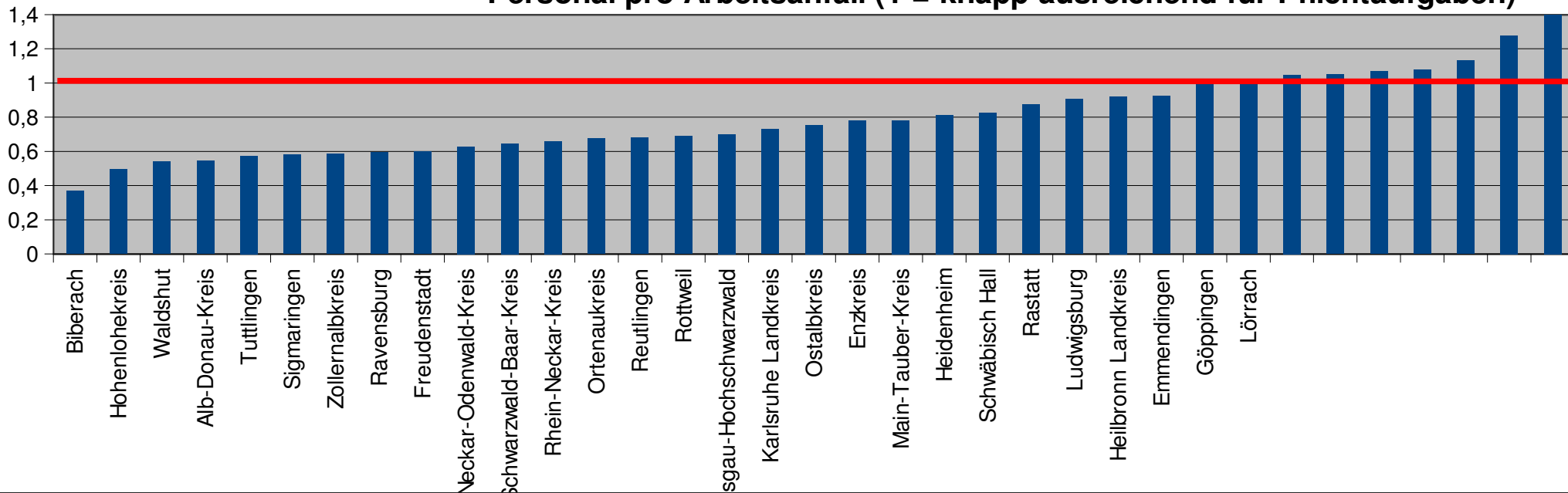
Arbeitsanfall



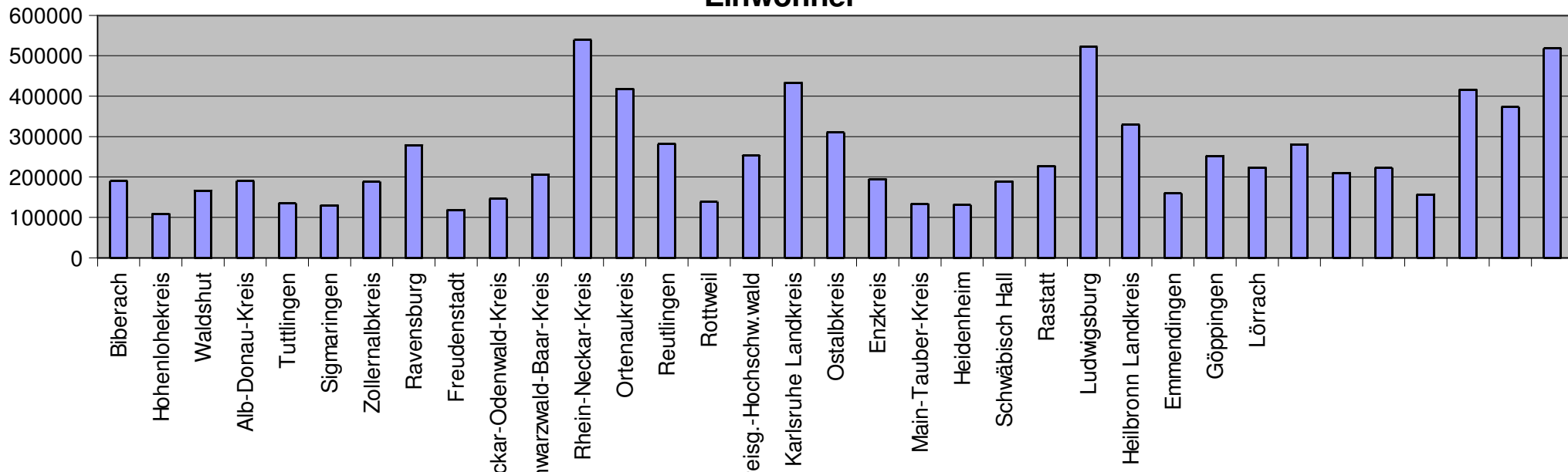
Personal in vollen Stellen



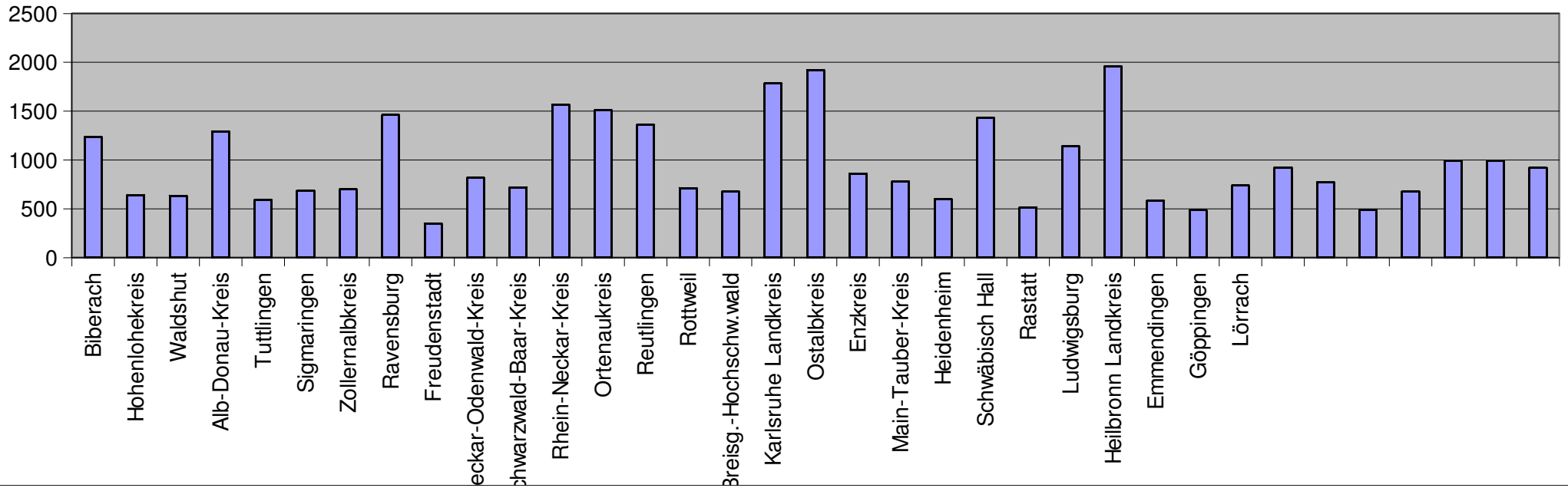
Personal pro Arbeitsanfall (1 = knapp ausreichend für Pflichtaufgaben)



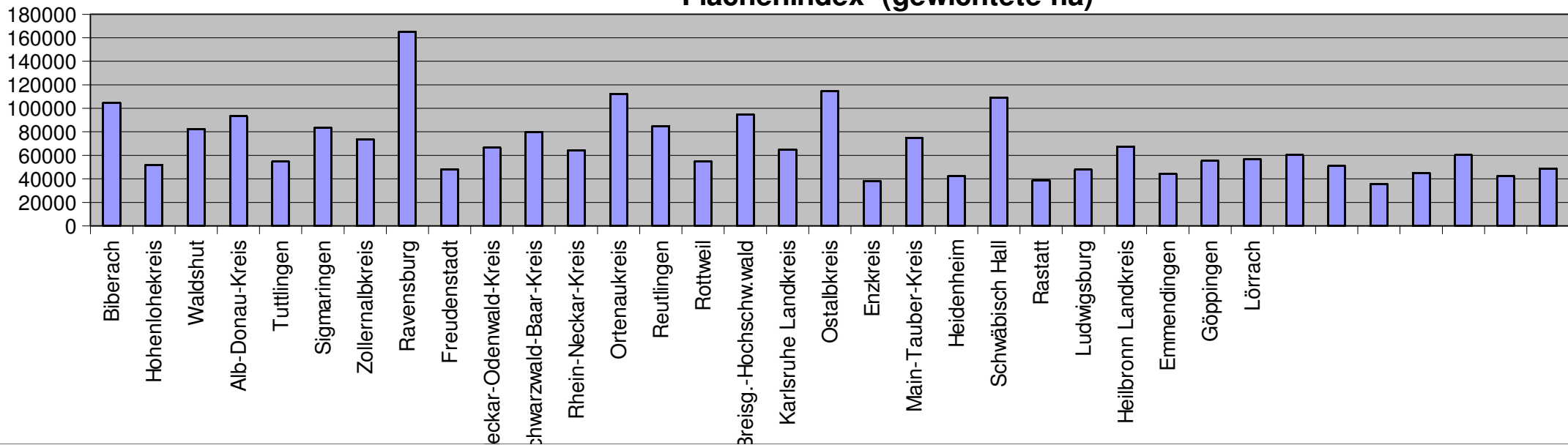
Einwohner



Zunahme Siedlungsfläche in ha



Flächenindex (gewichtete ha)



Schutzgebietsindex

