



NeFo-Interview

"Wir müssen Biodiversitätswissen in Geschichten verpacken, die die zuständigen Beamten in ihrer täglichen Arbeit abholen"

Dr. Norman Laws, Leuphana Universität Lüneburg



Politikwissenschaftler Dr. Norman Laws
Foto: Leuphana Universität

Dr. Norman Laws ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Nachhaltigkeitssteuerung an der Leuphana Universität Lüneburg. Er studierte Internationales Politikmanagement (BA) und European and World Politics (MA). Sein Promotionsthema war "Konkrete Nachhaltigkeitspolitik: Möglichkeiten und Grenzen einer Verankerung von Biodiversität als Querschnittsthema auf Bundesebene". Daran anknüpfend arbeitete er die Studie "Politische Vorfahrt für biologische Vielfalt" im Auftrag des WWF Deutschland, die er Anfang 2014 vorgelegt hat. Über Befragungen von mit Biodiversitätsfragen betrauten Mitarbeitern fast aller Bundesministerien identifizierte Laws Defizite der Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie (NBS) in der Bundespolitik und gab Handlungsempfehlungen.



Herr Laws, wie kam die Wahl Ihrer Interviewpartner zustande?

Laws: Wir haben uns hier an der Interministeriellen Arbeitsgruppe zur NBS orientiert, die Vertreter der einzelnen Ressorts beim BMU, das diese Arbeitsgruppe koordiniert, erfragt und dann um Interviews gebeten. Dies waren also zum Teil die Biodiversitätsbeauftragten der Ministerien, aber auch andere, die mit dem Thema beschäftigt waren. Also etwa auch Leute, die für nachgeordnete Behörden zuständig waren, die z.B. die Bundeswasserstraßen betreuen.

Wie wurden Sie in den Ministerien empfangen?

Laws: Wir haben eigentlich sehr positive Erfahrungen gemacht und oft erstaunlich viel Zeit bekommen, beim BMELV beispielsweise sogar drei Stunden, und das nicht nur auf der Arbeitsebene, sondern hier sogar auf Staatssekretär-Ebene. Allerdings gab es auch einige Häuser, die ein Interview ablehnten, wie etwa das Bundesministerium für Arbeit und Soziales oder das Bundeskanzleramt, die angaben, zu geringe Schnittmengen mit dem Thema zu haben. Das finde ich persönlich schade, da mir durchaus biodiversitätsrelevante Aspekte in deren Zuständigkeitsbereichen einfallen würden. Beispielsweise solche ganz grundlegenden, aber oft nicht mit Biodiversität in Verbindung gebrachten Dinge wie die hohen Einkommensunterschiede. Diese wirken an sich – Stichwort – auch als Wachstumstreiber und wirken sich so durchaus auf natürliche Ressourcen und die Biodiversität aus. Solche Dinge beispielsweise liegen mit im Verantwortungsbereich des BMAS.

Wer ist die Interministerielle Arbeitsgruppe zur NBS (IMA NBS)?

Laws: Die IMA NBS besteht aus 11 Ministerien unter Koordinierung des BMUB. Das sind also nicht alle Ressorts, was eigentlich sinnvoll wäre. Interessant ist aus meiner Sicht allerdings gar nicht mal so sehr, welche Ministerien vertreten sind, sondern welche NICHT. Das sind Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz (BMJV), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Auswärtiges Amt und Bundeskanzleramt. Auch hier gibt es durchaus Personen, die an biodiversitätsrelevanten Themen arbeiten. Dennoch scheint man keine relevante Schnittmengen zu Biodiversität zu sehen.

Laws: Die an der IMA beteiligten Ministerien schicken eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter, die oder der für Biodiversität zuständig ist, hierarchisch gesehen also vor allem die Arbeitsebene. Wer jedoch zu den Treffen tatsächlich kommt, können die Ministerien selbst bestimmen. Sie können dort also die Referentenebene bis hin zum Referatsleiter finden. Dazu muss man sagen, dass bspw. im BMUB Leute sitzen, die Vollzeit mit Biodiversität beschäftigt und entsprechend eingebunden sind, während mir bspw. die Ansprechpartnerin im Bundesfinanzministeriums gesagt hat, dass sie gerade mal 5 Prozent ihrer Arbeitszeit für Biodiversitätsbelange aufwende. Der Unterschied besteht also nicht nur in der Hierarchieebene sondern auch im Hintergrund. Einige kommen aus der Verwaltung, bspw. im BMF, oder Leute aus dem Naturschutz, wie im BMUB.



Wie stark verbunden sind die Biodiversitätsbeauftragten ihrem Thema?

Laws: Ministerien sind regel- und hierarchiegebunden, das ergaben auch unsere Interviews, die mehrheitlich auf der Arbeitsebene stattfanden. Hier war die Motivation oft sehr hoch, das Thema Biodiversität wurde als wichtig empfunden. Doch wenn diese damit an ihre Vorgesetzten herangingen, war das Thema häufig tot. Es interessiert dort nicht im notwendigen Maße und deshalb dringt es dann auch nicht wirklich in die Praxis dieser Ministerien. Das heißt, wenn das Interesse nicht von oben ins Ministerium getragen wird, könne Sie nicht erwarten, dass eine eventuell sogar motivierte Arbeitsebene sich mit dem Thema in einer Art und Weise beschäftigt, die der Bedeutung des Themas angemessen wäre.

Wie einflussreich ist die IMA NBS in den verschiedenen Ministerien?

Laws: Die Auffassungen waren hier sehr unterschiedlich, in etwa so, wie auch die Aussagen zur Rolle der Biodiversität in den einzelnen Ressorts allgemein. Einige, wie etwa Gesprächspartner im damaligen BMU, meinten, die IMA habe von ihrem Einfluss her durchaus eine hohe Bedeutung. Auch eine Koordinationsleistung wird anerkannt, auch könnten Themen in andere Ministerien hereintragen und diese für Themen sensibilisiert werden. Andere sahen den Einfluss der IMA NBS kritischer. So wurde etwa bezweifelt, dass überall die Motivation vorhanden sei, die NBS gemeinsam voran zu bringen. Stattdessen wurden Streits um Details wie Kommata in Texten als prägend genannt.

Wie gut war denn die Kenntnis der NBS bei den verschiedenen Ressorts?

Laws: Man muss natürlich erst einmal sagen: Die NBS enthält 330 Zielvorgaben und 430 konkrete Maßnahmen. Das ist ein riesiger Katalog, der oft überfordert, den kann man nicht auswendig können. Und das haben mir die Interviewpartner in den Ministerien auch so gesagt. Noch viel weniger kann man bei jeder Entscheidung, die im eigenen Ressort ansteht, immer alle Berührungspunkte mit der NBS auf dem Schirm haben. So äußerte etwa ein Interviewpartner, dass er es besser fände, wenige Ziele und Maßnahmen, die konkret den Zuständigkeiten der einzelnen Ressorts zuzuordnen sind, herauszugreifen und damit im Sinne von „stärker gewichten“ zu behandeln. Damit würde es auch leichter, öffentlichkeitswirksame Kommunikation zu erzielen.

Ihre Studie identifizierte ja auch einen sehr ungleichen Wissensstand zum Thema Biodiversität allgemein.

Laws: Richtig. Einige der Befragten äußerten, dass die NBS die einzige Quelle sei, aus dem sie ihr Hintergrundwissen gezogen haben. Vor allem bei jenen Leuten, die einen verwaltungstechnischen Hintergrund haben. Einer der abgefragten Punkte war ja auch, ob denn regelmäßig Fortbildungen o.ä. dazu durchgeführt würden. Das war bei Weitem nicht der Fall und so können Sie natürlich auch keine Sensibilisierung für das Thema erwarten.



Woher holen sich die Zuständigen denn ihr Wissen für konkrete aktuelle Fragen?

Laws: Relativ viel Expertise findet sich, neben dem BMU bspw. im Bundesverkehrsministerium, die ja für solche Themen wie Grünbrücken über Schnellstraßen oder die Bundeswasserstraßen zuständig sind, oder das Bundesverteidigungsministerium, das ja die Truppenübungsplätze verwaltet, die ja trotz ihrer militärischen Nutzung wahre Biodiversitätshotspots darstellen. Diese Ministerien bzw. deren nachgeordnete Behörden haben ihre Expertinnen und Experten im Haus.

In Ihrer Studie empfehlen Sie ja die Stärkung des Einflusses der IMA NBS. Mit welchen Mitteln könnte dies geschehen?

Laws: Ein wichtiger Schritt wäre, die Leitungsebene stärker einzubinden, Referats- oder Unterabteilungsleiter, ggf. sogar noch höher. Die Arbeitsebene würde die Sitzungen dann nur vorbereiten. Dadurch bekäme man eine stärkere Sensibilisierung für das Thema in den höheren Ebenen, einfach da sie dazu gezwungen wäre, sich damit zu beschäftigen. Die Gruppe trifft sich auch nur 5 bis 6 Mal im Jahr. Ob das ausreicht, ist eher fraglich. Um wirklich Einfluss auf das Tagesgeschäft haben und diese interministeriell koordinieren zu können, müsste zum einen die Gruppe sich wohl öfter treffen. Natürlich muss dafür der Wille für eine wirkliche Koordination vorhanden sein. Ich halte aber auch „Druck von oben“ als eines der wesentlichen Elemente, um in den Ministerien etwas zu bewegen. In unserer Studie empfehlen wir deshalb auch die stärkere Einbindung des Kanzleramtes. Ganz wichtig ist es, dass dieses Teil der IMA NBS wird, um ein Zeichen für die Relevanz des Themas zu setzen. Noch besser wäre eine gesonderte Stelle dort einzurichten, zur Koordination von Biodiversitätsbelangen.

Ist das realistisch?

Laws: Zumindest ist es möglich. Denken Sie an die Einrichtung des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung. Die Federführung hierbei hat nicht etwa das Umweltministerium, die hat das Bundeskanzleramt. Das war ein starkes Signal, das damals vom Kanzleramt ausging. Natürlich können Sie jetzt nicht für jedes Thema einen Staatssekretärsausschuss einrichten, aber denkbar wäre durchaus, dass man bei jeder Sitzung des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung einen Tagesordnungspunkt für Biodiversität freihielte. Aber die Voraussetzung hierfür sehe ich definitiv in einer Vertretung des Kanzleramtes in der IMA NBS.

Für eine wirkliche Bewusstseins-schaffung ist es meines Erachtens aber nicht mit diesen technischen Veränderungen getan. Das Bewusstsein für den Wert der Biodiversität muss besser vermittelt werden. Dafür braucht es auch eine geeignete Kommunikation der Themen, den Beauftragten müssten passende Argumentationslinien an die Hand gegeben werden. Da ist noch viel zu verbessern.

Die NBS ist ja nicht bindend. Welche Funktion hat sie dann politisch gesehen?



Laws: Aus meiner Perspektive hat die NBS zwei besonders wichtige politische Wirkungen. Die eine bezieht sich auf die Öffentlichkeit und die andere bezieht sich auf die Regierung. Der Öffentlichkeitsbezug ist der, dass man sagt: "Seht her, wir nehmen das Thema ernst und wir sind bereit, es auf die Regierungsagenda zu setzen. Und sogar unsere Ziele sind ehrgeizig". Die andere politische Wirkung ist die, dass sich die Regierung einen Orientierungsrahmen zu einem wichtigen Themenfeld gibt. Diesem Rahmen sind die einzelnen Teile der Regierung verpflichtet - jedenfalls in der Theorie. Bindungswirkung erzielt man letztendlich immer durch Gesetzes- und Verordnungsformen. Wenn die Ziele in die Praxis transferiert werden sollen, dann ist es noch ein weiter Weg.

Ein Problem, das Sie mit Ihrer Studie aufdeckten, war jenes, dass sich die Vertreter der Ressorts abseits des BMUB von der Ausrichtung der NBS, den Formulierungen, ihrer riesigen Zahl von Zielen und Maßnahmen, nicht in ihrer täglichen Arbeit wiederfinden. Es fehle an Anknüpfungspunkten an die Fragestellungen, mit denen sie tagtäglich konfrontiert seien. Es hapert also offensichtlich an einer kompatiblen Kommunikation. Wie könnte diese verbessert werden, auch im Hinblick auf eine Neuauflage der NBS?

Laws: Dazu kann ich eine ganz interessante Geschichte erzählen, die ich beim Interview im Auswärtigen Amt erfahren habe. Der dort für Biodiversität Zuständige hat etwas aus meiner Sicht sehr kluges gesagt: Die fachlichen Informationen müsste anders gemacht sein, sie müssten in Geschichten verpackt werden, die Menschen verstehen. Wir nennen das „Storytelling“. Sie müssen Dinge aufgreifen, mit denen sich die Leute beschäftigen, und diese mit dem Thema Nachhaltigkeit oder auch der Biodiversität in Beziehung setzen. Als Beispiel nannte er das Töten von Elefanten für den Elfenbeinhandel in der Zentralafrikanischen Republik. Dazu gibt es natürlich den Aufschrei der Naturschützer, aber der erreiche nicht den Beamten im Auswärtigen Amt, da Großwild wie Elefanten nicht sein Gebiet darstellt. Wenn man nun aber erzählt, dass es sich bei den Wilderern um Rebellen aus dem Sudan handelt oder um militärische Einheiten aus Uganda, die sich auf diese Weise ihre terroristischen oder militärischen Aktivitäten finanzieren, dann haben Sie plötzlich ein Problembewusstsein auch in diesem Zuständigkeitsbereich. Das lässt sich auch auf andere Ministerien übertragen. Ich denke, dieser „Storytelling“-Ansatz verspricht einiges an Sensibilisierungsmöglichkeiten.

Wer sollte dieses „Storytelling“ denn betreiben?

Laws: Man muss ganz ehrlich sein: Die besten Strategien nützen nichts wenn der politische Wille fehlt und andere Prioritäten gesetzt werden. Der Impuls muss von oben im Ministerium kommen. Und worauf reagiert die politische Leitungsebene? Auf Druck von außen. Das bedeutet: Interessensgruppen, Presse, Wähler, aber auch wir Wissenschaftler müssen hier noch aktiver werden. Was wir meines Erachtens in unserer Gesellschaft noch viel mehr brauchen, ist eine ehrliche, breite demokratische und öffentlichkeitswirksame Debatte darüber, welche Prioritäten wir haben wollen und was wir erreichen wollen. Das sind solche Fragen, die auf den ersten Blick gar



nichts mit Biodiversität zu tun haben: Wo schränken wir uns ein? Brauchen wir die Autokultur, die wir haben? Wie sollen sich unsere Städte entwickeln? Was ist mit Werten wie „Freundschaften“ usw. Einkommensgleichheit, Statuskonsum, Kompensationskonsum, Wachstum.

Das hat alles Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen. Solche Debatten kommen in den Ministerien aber gar nicht vor, zumindest nicht bezüglich Biodiversität. Ich denke, wir haben bereits schon viele Menschen, die solche Debatten anstoßen. Das sehe ich an meinen Studenten, das sehe ich in Teilen der Zivilgesellschaft, das sehe ich an Wissenschaftlern wie mir. Natürlich findet das noch viel zu wenig statt. Aber hier sind wir schon auf einem guten Weg, denke ich. Allerdings: wir haben die planetare Grenze der Biodiversität schon überschritten. Die Frage wird sein, ob die Zeit ausreicht, bis wir uns endlich auf einen wirksamen Biodiversitätsschutz verständigen können.

Das Interview führte Sebastian Tilch

IMPRESSUM

Das Netzwerk-Forum zur Biodiversitätsforschung Deutschland (NeFo) ist ein Projekt gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Das Projekt wird maßgeblich durchgeführt vom Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ Leipzig und dem Museum für Naturkunde Berlin (MfN). Weitere Informationen und Hinweise zum NeFo-Projekt und Team unter www.biodiversity.de.