

Drs. 2023-12
Bremen 25 05 2012

Umsetzung der Empfehlungen aus der zurückliegenden Evaluation des **Bundesamtes für Naturschutz (BfN)**, Bonn

INHALT

Vorbemerkung	5
A. Zusammenfassung der Empfehlungen des Wissenschaftsrates	6
B. Zusammenfassung des Berichts des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Umsetzung der Empfehlungen des Wissenschaftsrates	9
C. Stellungnahme	13
Abkürzungsverzeichnis	17

Vorbemerkung

In seiner Sitzung vom Juni 2006 hatte der Wissenschaftsrat auf Bitten der Bundesregierung beschlossen, das Bewertungsverfahren zum Bundesamt für Naturschutz (BfN), Bonn, in der ersten Jahreshälfte 2007 durchzuführen, und eine entsprechende Bewertungsgruppe eingesetzt. Diese hatte das BfN am 21. und 22. Juni 2007 sowie seine Außenstelle auf der Insel Vilm am 26. und 27. Juli 2007 besucht. Auf der Grundlage dieser Besuche sowie der vom BfN vorgelegten Informationen hatte die Arbeitsgruppe einen Bewertungsbericht verfasst. Der Ausschuss Ressortforschung des Wissenschaftsrates hatte auf der Grundlage dieses Bewertungsberichts in seinen Sitzungen am 4. Oktober 2007, 11. März 2008 und 6. Oktober 2008 den Entwurf der wissenschaftspolitischen Stellungnahme erarbeitet. Der Wissenschaftsrat hatte die Stellungnahme am 6. November 2008 verabschiedet.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) wurde gebeten, dem Wissenschaftsrat nach spätestens drei Jahren über die Umsetzung der Empfehlungen zu berichten. Dieser Bitte hat das BMU mit Schreiben vom 22. November 2011 entsprochen. Der Evaluationsausschuss des Wissenschaftsrates hat am 7. März 2012 auf der Grundlage dieses Berichtes den Entwurf der Stellungnahme erarbeitet.

Der Wissenschaftsrat hat die Stellungnahme am 25. Mai 2012 verabschiedet.

A. Zusammenfassung der Empfehlungen des Wissenschaftsrates

In seiner Stellungnahme vom November 2008 wies der Wissenschaftsrat darauf hin, dass das Bundesamt für Naturschutz (BfN) als eine der führenden und einflussreichsten Naturschutzbehörden Deutschlands die Aufgabe habe, Politikberatung und Dienstleistungen für die Gesellschaft auf einem sehr hohen Niveau zu erbringen. Hierfür verfüge das BfN mit seinem interdisziplinären Ansatz, seinen in vielen Bereichen guten Beziehungen zu Akteuren aus Wissenschaft und Praxis sowie seinen sehr motivierten und zur Forschung bereiten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern grundsätzlich über gute Voraussetzungen. Der Wissenschaftsrat betonte jedoch, dass es notwendig sei, die fachwissenschaftliche Expertise des BfN zu verbessern, um eine erfolgreiche Wahrnehmung der Aufgaben im Naturschutz und in der Landschaftspflege sicher zu stellen. Dafür seien eigene Forschungs- und Entwicklungsleistungen zwingend erforderlich. Da der Forschungsanteil des BfN nicht ohne weiteres angehoben werden könne, sei als ein erster Schritt eine gezielte Kooperation mit Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen notwendig, um die wissenschaftliche Expertise des BfN zu stärken. Zur Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen seien eine interne Umschichtung sowie eine Erhöhung der finanziellen und personellen Ressourcen des Bundesamtes notwendig.

Im Einzelnen sprach der Wissenschaftsrat die folgenden Empfehlungen an das BfN und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) aus:

- Forschung: Um die Grundlagen für die Aufgabenerfüllung zu verbessern, solle der Anteil eigener Forschung und Entwicklung (FuE) im BfN – einschließlich der Vorlaufforschung – schrittweise im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel erhöht werden. Die infrastrukturellen Voraussetzungen hierfür sollten vornehmlich durch Forschungsk Kooperationen mit Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen geschaffen werden. Dabei solle den wissenschaft-

lichen Beschäftigten des BfN die Gelegenheit gegeben werden, sich aktiv an Forschungsprojekten zu beteiligen. Das Fachgebiet „Bewertung gentechnisch veränderter Organismen“ des Bundesamtes solle eine enge Zusammenarbeit mit einschlägigen Hochschulinstituten bzw. außeruniversitären Forschungseinrichtungen eingehen, um über die neuesten Entwicklungen und Ansätze auf diesem Gebiet auf dem Laufenden zu bleiben. Darüber hinaus müssten BMU und BfN insgesamt sicher stellen, dass alle Beschäftigten dauerhaft über die erforderliche Expertise verfügten, um ihre Bewertungsaufgaben auf belastbarer Grundlage wahrnehmen zu können. Korrespondierend hierzu solle das BfN größere Gestaltungsmöglichkeiten bei seiner Themenplanung erhalten und eigene mittel- und langfristige Forschungsschwerpunkte festlegen können. Unter der Voraussetzung, dass die erforderlichen Kapazitäten geschaffen werden, solle sich das BfN zukünftig um die Einwerbung von Drittmitteln bemühen, um seine Stellensituation zu verbessern und seine wissenschaftliche Leistungsfähigkeit zu stärken.

- Organisation: Die Leitungsposition des BfN solle künftig öffentlich ausgeschrieben werden. Überdies solle die Struktur des Amtes mit dem Ziel überprüft werden, größere Transparenz, eine klarere und verschlankte Gliederung sowie eine Reduzierung der Hierarchieebenen herbeizuführen.
- Qualitätssicherung: Zur Beratung des BfN bei der Ausgestaltung der mittel- bis langfristigen Forschungsschwerpunkte, in fachlichen Angelegenheiten des Naturschutzes und für Evaluierungen empfahl der Wissenschaftsrat die Einrichtung eines extern besetzten wissenschaftlichen Beirates. Zu den Aufgaben dieses Beirates solle auch die Beratung hinsichtlich der weiteren Ausgestaltung der extramuralen FuE gehören.
- Vernetzung: Das BfN solle sich Hochschulen gegenüber stärker öffnen und seinen wissenschaftlichen Beschäftigten ermöglichen, sich an der Hochschullehre zu beteiligen und kooperative Forschungsprojekte mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen durchzuführen. Der Wissenschaftsrat sprach sich zudem dafür aus, dass das BfN und das Umweltbundesamt (UBA) zur Bearbeitung sich thematisch überschneidender Bereiche gemeinsame Arbeitsgruppen einrichten. |¹ Er empfahl der damals neu eingesetzten Leitung des BfN Maßnahmen zu einer Verbesserung der Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen BfN und UBA einzuleiten.

|¹ Als Beispiele nannte der Wissenschaftsrat den Bereich der Stoffeinträge aus der Land- und Forstwirtschaft sowie die Raum- und Umweltplanung.

– Extramurale FuE: Hinsichtlich der extramuralen Forschung wurde BMU und BfN empfohlen, im Umweltforschungsplan (UFOPLAN) klare Themenschwerpunkte festzulegen. Das BfN solle stärker in die Themenentwicklung einbezogen werden. Zudem solle es mehr Freiraum für die Themen- und Aufgabenplanung erhalten. Im Rahmen des UFOPLAN sollten vermehrt FuE-Projekte mit längeren Laufzeiten (bis zu fünf Jahren) zugelassen lassen. Die Auftragnehmer sollten verpflichtet werden, ihre Projektergebnisse in mindestens einem externen Beitrag in einer Fachzeitschrift zu publizieren. Diese externen Publikationen sollten vom BfN als Leistungsnachweis erfasst werden.

B. Zusammenfassung des Berichts des Bundesmi- nisteriums für Umwelt, Naturschutz und Reak- torsicherheit zur Umset- zung der Empfehlungen des Wissenschaftsrates

Das BMU unterstreicht in seinem Bericht, dass das BfN seine Entwicklung zu einer modernen Bundeseinrichtung mit FuE-Aufgaben stetig fortsetze und seine Profilierung stärke. Aufgaben, Methoden und Instrumente würden ständig hinterfragt und fortentwickelt, die Qualität werde in einem kontinuierlichen Prozess gesichert. Die derzeit unter Einbindung externen Sachverständigen durchgeführte Aufgabenkritik im BfN solle einer deutlicheren Fokussierung sowie Priorisierung der Forschungsaufgaben und der Ausrichtung auf zukunftsfähige Forschungsfelder dienen. Weiterhin Nachholbedarf sehe das BfN im Bereich der Vorlaufforschung und der sinnvollen Ergänzung eigener Ressourcen durch die Einwerbung von Drittmitteln. Überdies sollen die Arbeitsbedingungen für befristet Beschäftigte attraktiver gestaltet werden. Das BMU berichtet im Einzelnen über folgende wichtige institutionelle Veränderungen:

- Forschung: Das BfN habe unter Einbindung aller seiner Fachabteilungen Anfang 2011 ein mittelfristig angelegtes Forschungsprogramm für seine Forschungsaktivitäten erarbeitet, das einem zweijährigen Überarbeitungsturnus unterliege und über das Internet allgemein zugänglich sei. Der Anteil eigener FuE am BfN sei zuletzt 2009 ermittelt worden und habe 28 % betragen. Dabei

sei eine Definition zugrunde gelegt worden, die im Rahmen des Forschungsvorhabens „Umsetzung des Konzepts einer modernen Ressortforschung des BMU“ erarbeitet worden sei. Eigene FuE am BfN umfasse demnach die Methodenentwicklung zur gezielten Verfahrens- und Vollzugsunterstützung, die konzeptionelle Entwicklung und Abstimmung bundesweiter Monitoringansätze, die Synthese von Forschungsergebnissen, die Generierung von Hypothesen, die Identifikation künftiger Handlungsfelder für Politik und Verwaltung sowie die wissenschaftliche Begleitung und Auswertung von Modellprojekten und Fallstudien des Bundes.

– Organisation: Führungspositionen am BfN würden in Abstimmung mit dem BMU öffentlich ausgeschrieben; die Zuständigkeit bei der Besetzung der Präsidentenstelle liege beim BMU. Im Bereich befristeter Aufgaben habe die Zahl befristeter Arbeitsverhältnisse im BfN stetig zugenommen. Zum 1. April 2011 seien im Bundesamt 57 befristet beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig gewesen. Die ehemals drei Fachbereiche des BfN seien zu zwei Fachbereichen zusammengeführt worden. Auf diese Weise seien die Struktur des BfN verschlankt, institutionelle Hürden abgebaut und die hausinterne Fachabstimmung vereinfacht worden. Zur Unterstützung der Amtsleitung bei der strategischen Gesamtsteuerung des BfN sei die Aufgabe der Qualitätssicherung in dem unmittelbar der Präsidentin bzw. dem Präsidenten zugeordneten Referat „Planung, Koordination, Qualitätssicherung“ verankert worden; das Referat sei auch für die Forschungskoordination des BfN zuständig. Das System hausübergreifender Kompetenzzentren, die eine bedarfsgerechte Reaktion auf aktuelle Fragestellungen ermöglichen und die übergreifende Vernetzung in querschnittsorientierten Themenbereichen verbessern sollten, werde stetig fortentwickelt und auf der Grundlage regelmäßiger Überprüfungen bei Bedarf neu ausgerichtet. Seit der Begutachtung seien zwei weitere Kompetenzzentren eingerichtet worden. Mit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahr 2010 habe das BfN neue Zuständigkeiten im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) erhalten, die personell jedoch nicht durch entsprechenden Personalaufwuchs flankiert worden seien.

– Qualitätssicherung: Im Rahmen der systematischen Weiterentwicklung seiner Qualitätssicherung habe das BfN Kriterien erarbeitet, die seinem anwendungsbezogenen Forschungsauftrag gerecht würden. In Anlehnung an die Empfehlungen der DFG seien die am BfN praktizierten Regeln guter wissenschaftlicher Praxis zusammengefasst und förmlich in Kraft gesetzt worden. Zudem erfolge die Absicherung und Weiterentwicklung der Forschung des BfN in enger Vernetzung mit dem Wissenschaftssystem, z. B. im Rahmen von Statutskonferenzen, Workshops und Fachgesprächen. Diese Vernetzung solle zukünftig noch intensiviert werden. Weitere Elemente der Qualitätssicherung seien die wettbewerbliche Vergabe von extramuralen FuE-Vorhaben, die mit externen Expertinnen und Experten besetzten forschungsbegleitenden Beiräte

für die FuE-Projekte des BfN sowie extern besetzte Beiräte für einzelne Arbeitsbereiche. Ein übergeordneter wissenschaftlicher Beirat könne der thematischen Bandbreite der Querschnittsaufgabe Naturschutz nach Auffassung des BfN nur schwer entsprechen. Er könne jedoch zu einer besseren Vernetzung mit der Wissenschaftslandschaft beitragen und die Außenwirkung der Forschung des Bundesamtes unterstützen.

- Vernetzung: Das BMU weist darauf hin, dass das BfN eng mit dem Wissenschaftssystem vernetzt sei. So seien Beschäftigte aus allen Abteilungen Mitglieder in zahlreichen nationalen, europäischen und internationalen Gremien. Im Herbst 2007 habe das BfN ein Netzwerk der europäischen Naturschutzbehörden (*European Network of Heads of Nature Conservation Agencies – ENCA*) initiiert, dem aktuell 21 Einrichtungen aus 16 Ländern und von der europäischen Ebene (*European Environment Agency*) angehörten. Im Rahmen seiner Möglichkeiten setze sich das BfN für die Betreuung des wissenschaftlichen Nachwuchses ein, sofern die zu betreuenden Arbeiten die Aufgaben des BfN thematisch unterstützten. Zwischen 2008 und Oktober 2011 seien 24 Diplom- und zwei Doktorarbeiten am BfN angesiedelt gewesen. Für BfN-Beschäftigte bestehe inzwischen überdies die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Dienstaufgaben Lehrtätigkeiten an Hochschulen wahrzunehmen; davon machten derzeit neben der Präsidentin elf Beschäftigte Gebrauch. Wissenschaftliche Gastaufenthalte am BfN sowie von BfN-Beschäftigten an anderen wissenschaftlichen Einrichtungen des In- und Auslandes würden seitens des BfN aktiv gefördert. |² Zwischen dem BfN und dem UBA bestehe ein konstruktiver Austausch, der – mit Ausnahme des Vollzugs des Artenschutzes – alle Fachabteilungen und den Zentralbereich des BfN einschlieÙe. Die zwischenzeitlich ausgesetzten Gespräche auf Leitungsebene seien wieder als regelmäßige Treffen institutionalisiert worden. Dabei sei eine weitere Stärkung der Zusammenarbeit in Themenbereichen wie Meeresschutz / Meeresnaturschutz, Klimawandel oder Umweltbeobachtung vereinbart worden. Arbeitsbereiche beider Einrichtung hätten gemeinsam FuE-Themen identifiziert und Tagungen durchgeführt. Überdies sei das BfN Mitglied in der 2010 vom UBA gegründeten Kommission „Landschaft und Umwelt“.

- Extramurale FuE: Die Forschungsplanung des BfN finde sowohl bei der Aufstellung der Schwerpunkte als auch bei der Festlegung von Einzelthemen Eingang in den UFOPLAN des BMU. Über das eigentliche Aufstellungsverfahren hinaus stünden BfN und BMU in einem ständigen fachlichen Austausch, so

|² Derzeit erfolgten entsprechende Austausche unter anderem mit der *Great Barrier Reef Marine Park Authority* und dem österreichischen Umweltbundesamt in Wien. Überdies werde die hochwertige Forschungsinfrastruktur am *Natural History Museum* in London vom BfN genutzt.

dass relevante Forschungsfragen und -bedarfe in einem regelmäßigen Prozess zusätzlich in den UFOPLAN eingebracht werden könnten. Das BMU weist darauf hin, dass die Ergebnisse aus vom BfN finanzierten FuE-Vorhaben grundsätzlich veröffentlicht und von der zentralen Dokumentation der BfN-Bibliothek erfasst und zusammengestellt würden. Von 2008 bis 2010 seien insgesamt 241 Monographien, 749 Beiträge zu Sammelbänden und 153 Zeitschriftenaufsätze publiziert worden, darunter zwölf in referierten Fachzeitschriften.

C. Stellungnahme

Der Wissenschaftsrat begrüßt die vielfältigen Maßnahmen, die seit der Begutachtung im Jahr 2008 zur Verbesserung der Forschungsplanung, der Vernetzung und Qualitätssicherung sowie der Organisationsstruktur des BfN eingeleitet und teilweise bereits umgesetzt wurden. Er sieht darin wichtige erste Schritte, um eine hochwertige Wahrnehmung der anspruchsvollen Aufgaben des BfN im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu ermöglichen. Diese Schritte sollten konsequent fortgesetzt werden. Dabei sollte insbesondere der Anteil eigener wissenschaftlicher Erkenntnisgewinnung im Rahmen von eigenständigen oder in Kooperation mit Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen durchgeführten Forschungsprojekten weiter erhöht werden. Dies ist eine zwingende Voraussetzung, um die für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche wissenschaftliche Expertise der Beschäftigten dauerhaft sicherzustellen.

Die Etablierung einer mittelfristigen Forschungsplanung am BfN ist ebenso positiv zu bewerten wie die derzeit durchgeführte Aufgabenkritik, die zu einer verbesserten Profilierung des Amtes sowie zu einer Identifikation und Priorisierung von Forschungsthemen führen soll. Der Wissenschaftsrat teilt die Einschätzung des BfN, dass im Bereich der Einwerbung wettbewerblich vergebener Forschungsdrittmittel nach wie vor Nachholbedarf besteht. Er rät dem Bundesamt daher nachdrücklich, sich an dem entsprechenden Wettbewerb zu beteiligen, um auf diese Weise seine personellen und finanziellen Ressourcen für die Forschung zu erweitern und den Anteil eigener FuE-Aktivitäten auszubauen. Diese Drittmittelprojekte sollten möglichst kooperativ mit Hochschulen oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen des In- und Auslandes eingeworben und somit auch als Instrument zur wissenschaftlichen Vernetzung und Qualitätssicherung genutzt werden.

Die am BfN vollzogene Umstrukturierung, die zu einer strukturellen Verschlinkung und zu einer Vereinfachung von Abstimmungsprozessen geführt hat, kann zu einer effizienteren Aufgabenwahrnehmung beitragen. Erfreulich ist die Verbesserung der amtsinternen Vernetzung insbesondere im Bereich von Querschnittsthemen. Der Wissenschaftsrat begrüßt zudem, dass die Qualitätssicherung auch der wissenschaftlichen Arbeit des BfN als Leitungsauf-

gabe anerkannt und entsprechend verankert wurde. Die Besetzung der Leitungsposition seitens des BMU sollte, wie bereits im Jahr 2008 empfohlen, zukünftig im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung erfolgen.

Die Erweiterung des Aufgabenspektrums bei gleichzeitiger Stellenreduzierung erfolgt in Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben des Bundes erfahrungsgemäß häufig zulasten eigener Forschungsaktivitäten und führt daher zu Qualitätseinbußen in den Leistungen des Amtes. Der Wissenschaftsrat betont daher erneut, dass die Übertragung zusätzlicher Aufgaben – wie im Fall des BfN die Zuständigkeiten im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) – mit einer entsprechenden Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen verbunden sein muss. |³

Der Wissenschaftsrat würdigt die getroffenen Maßnahmen im Bereich der Qualitätssicherung. Er weist jedoch nochmals darauf hin, dass die Einrichtung eines übergeordneten und extern besetzten wissenschaftlichen Beirates mit Beratungsfunktionen vornehmlich im Bereich der strategischen Forschungsplanung, der externen FuE-Auftragsvergabe sowie der Evaluierung erforderlich ist. Wie das BfN zurecht betont, kann ein derartiger Beirat auch eine verbesserte Vernetzung mit Wissenschaftseinrichtungen maßgeblich unterstützen.

In der wissenschaftlichen Vernetzung sieht der Wissenschaftsrat nach wie vor den größten Verbesserungsbedarf des BfN. Er begrüßt, dass BfN-Beschäftigte sich inzwischen im Rahmen ihrer Dienstaufgaben in der Hochschullehre engagieren können und sich an der Betreuung von akademischen Qualifikationsarbeiten beteiligen. Auch der Austausch von Gastwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern mit anderen europäischen Natur- und Umweltschutzeinrichtungen ist im Sinne einer verbesserten Vernetzung zu würdigen. Eine substantielle Forschungsk Kooperation im Rahmen gemeinsamer Forschungsprojekte mit Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen bleibt jedoch ein Desiderat. Angesichts der vielfältigen und für Wissenschaft und Gesellschaft sehr relevanten Aufgaben des BfN, die zwingend einer Fundierung durch eigene FuE sowie eine dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik entsprechende Expertise der wissenschaftlichen Beschäftigten des Bundesamtes bedürfen, bekräftigt der Wissenschaftsrat nachdrücklich seine Empfehlung, Forschungsk Kooperationen auf- und auszubauen. Dies gilt, wie er bereits 2008 betont hat, insbesondere auch für das Fachgebiet „Bewertung gentechnisch veränderter Organismen“ des Bundesamtes, das eine enge Zusammenarbeit mit einschlägigen Hochschulinstituten bzw. außeruniversitären Forschungseinrich-

|³ Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Rolle und künftigen Entwicklung der Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben, Köln 2007, S. 124.

tungen eingehen sollte, um über die neuesten Entwicklungen und Ansätze auf diesem Gebiet auf dem Laufenden zu bleiben.

15

Die eingeleiteten Schritte zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem UBA sind außerordentlich erfreulich und sollten – auch im Hinblick auf die Themensetzung für den UFOPLAN – fortgeführt werden.

AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BfN	Bundesamt für Naturschutz, Bonn
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
ENCA	<i>European Network of Heads of Nature Conservation Agencies</i>
FuE	Forschung und Entwicklung
UFOPLAN	Umweltforschungsplan
WR	Wissenschaftsrat