

Karl-Friedrich Weber

Waldbrief 04.06.2020

Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz: Vollzugshinweise für Arten- und Lebensraumtypen

Mit der Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen / kurz: FFH-RL und der Vogelschutzrichtlinie Richtlinie 79/409/EWG vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten/ kurz: VR ist die Schaffung eines europäischen Netzes von geschützten Gebieten erfolgt, das die in beiden Richtlinien bezeichneten Schutzgebiete umfasst. Seitdem galt ein Verschlechterungsverbot zunächst für die sog. faktischen Gebiete. Die Frist für die Erstellung der Liste der geschützten Gebiete im Rahmen von Natura 2000 war nach Maßgabe von Artikel 4 Absatz 2 der FFH-RL der 10. Juni 1998. Zu diesem Zeitpunkt hatten verschiedene Mitgliedstaaten (darunter auch Deutschland) keine vollständigen Listen von vorgeschlagenen Gebieten vorgelegt.

Das erfolgte in Deutschland erst 2004. Zur Gebietsauswahl teilte die Kommission den Verbänden BUND, LBU und NHB mit Schreiben vom 11.11.2003 u.a. mit: „Wichtig wird sein, dass ein von der Kommission einmal akzeptiertes Konzept zur Defizitbeseitigung sich im Nachhinein insgesamt fachlich nicht verschlechtert und nicht erneut Defizite erzeugt.“

Die EU-Kommission geht davon aus, dass Managementpläne von den zuständigen Naturschutzbehörden und Waldbewirtschaftungspläne vom jeweiligen Waldeigentümer oder -bewirtschafter erarbeitet werden. Jeder Waldbewirtschaftungsplan muss sich an das Verschlechterungsverbot nach Art. 6 Abs. 2 der FFH-RL halten. In Niedersachsen wurden die NLF ermächtigt, die beiden nutzungs- und schutzorientierten Pläne in einer Hand zu erstellen. Damit wurde ein im weiteren Verlauf immer wieder festzustellender Interessenwiderstreit implementiert.

Mit ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben vom 24.01.2019 im Vertragsverletzungsverfahren 2014/2262 hat die Europäische Kommission ihre Kritik aus dem Aufforderungsschreiben vom 27.02.2015 konkretisiert.

Kernpunkte der Kritik sind folgende:

Die Fristen für die Ausweisung der FFH-Gebiete als besonderes Schutzgebiet (BSG) in Deutschland sind – je nach Betrachtungsweise – in jedem Fall seit etlichen Jahren abgelaufen.

Für 787 der 4606 FFH-Gebiete fehlte zum Stichtag 3. August 2018 eine rechtskonforme Ausweisung.

Für 1320 der 4606 Gebiete sind Erhaltungsmaßnahmen noch nicht festgelegt.

Nicht alle Bewirtschaftungspläne für FFH-Gebiete sind im Internet bekanntgegeben.

Darüber hinaus verweist die EU-Kommission unter Bezugnahme auf teilweise seit 2012 bekannte Dokumente darauf, dass Erhaltungsziele für die einzelnen Lebensräume und Arten innerhalb der Gebiete festgelegt werden müssen. Dabei müssen diese Ziele quantifiziert und

messbar sein. Ohne solche Festlegungen seien die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen nicht festzulegen und auch nicht hinsichtlich ihres Erfolges nachprüfbar.

Nach Ansicht der Kommission erfordert dies, dass die Erhaltungsmaßnahmen spezifisch und detailliert genug sind.

Gemessen daran sieht die EU-Kommission Defizite bei allen Ländern und hinsichtlich der AWZ auch beim Bund selbst.

Für die Schutzgüter (Lebensraumtypen und Arten der FFH-Richtlinie) muss präzise der Ausgangsbestand beschrieben werden.

Für die Gebiete müssen konkrete und in Qualität und Quantität präzisierete Ziele formuliert werden.

Die Vorgaben der Verordnungen müssen überdies geeignet sein, einen günstigen Erhaltungszustand zu sichern oder wiederherzustellen und Verschlechterungen abzuwehren. Wenn die Vorgaben – wie zum Beispiel diejenigen zum Wald in Niedersachsen – hierfür erkennbar mangelhaft und in Teilen europarechtswidrig sind, ist der erforderliche Schutz per se nicht erreichbar, und die Verordnungen schützen nicht.

In Verordnungsentwürfen sind die Erhaltungsziele nach Auffassung der Kommission unvollständig dargestellt. Es fehlen Aussagen zu den aktuellen Erhaltungszuständen von Lebensraumtypen und Arten sowie zu deren Ausgangszuständen und erforderlichen Erhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen.

Vollzugshinweise für Arten- und Lebensraumtypen

Das NLWKN teilte den Unteren Naturschutzbehörden (UNB) mit Schreiben vom 05.06.2009 (D-2220 D41/Pa) u.a. die Vollzugshinweise mit

- für Brutvogelarten mit höchster Priorität für Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen, die als wertbestimmende Arten in Vogelschutzgebieten vorkommen,
- für Lebensraumtypen gem. Anhang I FFH-Richtlinie,
- für Tier- und Pflanzenarten gem. Anhang II FFH-Richtlinie mit höchster Priorität.

In Kürze werden die Vollzugshinweise auch digital auf der Internetseite des NLWKN zur Verfügung stehen. Die Vollzugshinweise seien für den behördeninternen Dienstgebrauch gedacht.

Zweieinhalb Jahre später teilte MU mit Schreiben vom 21.11.2011 (52-220060205-A) an die Unteren Naturschutzbehörden mit:

„Die Vollzugshinweise sind nunmehr – bis auf 49 Vollzugshinweis-Entwürfe zu Waldlebensraumtypen/biotope und –arten – zwischen ML und MU abgestimmt worden. Sie werden hiermit in Kraft gesetzt und durch das NLWKN auf dessen Internetseite eingestellt.“

Die Vollzugshinweise seien insbesondere als Arbeitshilfen für die Aufstellung von Erhaltungs- und Entwicklungsplänen zu verstehen.

„Die Vollzugshinweise zu allen Waldlebensraumtypen und waldlebensraumbezogener Arten befinden sich noch in der Abstimmung mit dem ML.“

Über weitere acht Jahre später, im Mai 2020, liegen die zwischen ML und MU abgestimmten Vollzugshinweise immer noch nicht vor.

Auf einer gesonderten Seite „Wald-Vollzugshinweise zur internen Verwendung – vorläufige nichtamtlichen Entwürfe“ heißt es u.a.:

„Die Wald-Vollzugshinweise liegen derzeit – bis auf wenige Ausnahmen – als vorläufige, nicht amtliche Entwürfe vor, die bisher nicht mit MU und ML abgestimmt wurden.“

„Die Wald-Vollzugshinweise können für den Dienstgebrauch ausgewertet, aber nicht zitiert werden.“

Im Widerspruch hierzu wird im Gem. RdErl. D. MU u.d. ML von 2014 – 27a/2200207

„Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten im Wald durch Naturschutzverordnung“ unter 1.9 u.a. ohne Einschränkung ausgeführt:

„Die für einen günstigen Erhaltungszustand von wertbestimmenden Arten des Anhangs II der FFH-RL und des Anhangs I zur Richtlinie 2009/147/EG (Vogelschutz-RL), für die in der Anlage zu diesem Gem. RdErl. eine Regelung nicht getroffen wird, mindestens notwendigen Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen können z.B. den entsprechenden Vollzugshinweisen des NLWKN entnommen werden. ...“

Zusammenfassung

Die Vollzugshinweise für die FFH-Lebensraumtypen und Arten wurden erstmals in Form eines Ordners am 5.6.2009 vom NLWKN den UNB's zugesandt.

Im Schreiben des MU vom 21.11.2011 an die UNB's wurden 49 Waldvollzugshinweise im Nachhinein zu zwischen MU/ML noch nicht abgestimmten Entwürfen erklärt.

Im Mai 2020 wurden die Waldvollzugshinweise immer noch als vorläufige, nichtamtliche Entwürfe zur internen Verwendung erklärt, die nicht zitiert werden sollen.

Die Grundlage für die gemäß Fristsetzung der Kommission bis Ende 2020 vollständig zu erfolgenden Managementpläne sind die somit seit über zehn Jahren zwischen ML und MU unabgestimmten, bzw. sich im „Entwurfstadium“ befindlichen Vollzugshinweise von 2009, mit den sich aus dem o.a. RdErl ML-MU 2014 (Anwendungserlass) von 2014 unter 1.9. ergebenden Widersprüchen.

Diese Ungereimtheiten werden von den UNB's als erschwerend für die Einhaltung ihrer Fristvorgaben und rechtsfähige Aufgabenerfüllung empfunden und als interessenbestimmten Vorgang zwischen ML und MU gewertet, der in der Folge angesichts des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens 2014/2262 der EU-Kommission im Falle eines bereits eingetretenen und zu erwartenden Schadens die Frage nach der Verantwortlichkeit aufwirft.

Frage:

Warum sehen sich zwei Ministerien der Niedersächsischen Landesregierung seit über zehn Jahren nicht in der Lage, die Wald-Vollzugshinweise so abzustimmen, dass sie amtlich und zitierfähige rechtskonforme Arbeitsgrundlagen für die Unteren Naturschutzbehörden darstellen sowie dem Recht der Öffentlichkeit auf Umweltinformationen entsprechen?