

Ein Rechtsgutachten, das die Umweltverbände BUND, Greenpeace und NABU in Auftrag gegeben haben, zeigt, dass das Land Niedersachsen rechtswidrige Vorgaben für Schutzverordnungen in Natura-2000-Gebieten (FFH-Gebiete und europäische Vogelschutzgebiete) macht. Das Gutachten gibt aber auch rechtliche Hinweise für den Gebietsschutz in europäischen Schutzgebieten, die über die spezielle niedersächsische Situation hinaus von Bedeutung sind.

Hintergrund ist die europarechtliche Verpflichtung, wonach alle Natura-2000-Flächen nach deutschem Recht als Schutzgebiete, insbesondere als Naturschutzgebiete, ausgewiesen werden müssen. Die alte schwarz-gelbe niedersächsische Landesregierung hatte die Umsetzung dieser Vorschrift lange Zeit gebremst, und zwar auch noch, nachdem das Land 2008 die Verantwortung für die Schutzgebietsausweisung für Natura-2000-Gebiete auf die Landkreise und Städte übertragen hatte. Angesichts drohender Verurteilungen und Strafzahlungen bereiteten Ende 2012 das niedersächsische Umweltministerium (MU) und Landwirtschaftsministerium (ML) dann einen sogenannten „Sicherungserlass“ vor, in dem den Naturschutzbehörden Vorgaben gemacht werden, welche Einschränkungen für die forstliche Nutzung in den Verordnungen erlassen werden dürfen und welche nicht (Gemeinsamer Runderlass des MU und ML „Unterschützstellung von Natura 2000-Gebieten im Wald durch Naturschutzgebietsverordnung“). Der Schutz von Wäldern ist hier eine wichtige Frage, da knapp 40 Prozent der Landfläche in den FFH-Gebieten aus Wald besteht und rund 75 Prozent der niedersächsischen FFH-Gebiete (292 von 385 FFH-Gebieten) Waldanteile enthalten, die besonders geschützt werden müssen.

Zwar ist es grundsätzlich sinnvoll, dass das Land fachliche Hilfen für Schutzverordnungen gibt. Mit dem Sicherungserlass werden den Naturschutzbehörden jedoch Vorgaben für die Inhalte von Schutzverordnungen gemacht, die weit hinter dem Schutzniveau von vielen bestehenden Naturschutzgebieten innerhalb und außerhalb Niedersachsens zurückfallen. Nach unserer Einschätzung würden sie europarechtswidrig Verschlechterungen des Erhaltungszustands erlauben.

Trotz dieser Einwände wurde der Sicherungserlass noch in der Zeit des Regierungswechsels zusammen mit weiteren, ebenfalls bedenklichen Vorschriften für Natura-2000-Gebiete im Wald, in Kraft gesetzt. Die neue Landesregierung hob das Vorschriftenpaket nicht wieder auf, sondern entschied sich, den Erlass „auf den Prüfstand zu stellen“. Es wurde noch einmal eine Verbändebeteiligung durchgeführt, bei der BUND, Greenpeace und NABU im Juni 2013 erneut ihre Kritik formulierten und auch gemeinsam einen alternativen Entwurf für das Vorschriftenpaket vorlegten.

Bei den Niedersächsischen Naturschutztagen im November 2013 teilte das MU dann mit, dass nunmehr ein überarbeitetes Vorschriftenpaket herausgegeben werden sollte. Mit dem neuen Sicherungserlass würde sich das Schutzniveau gegenüber dem bestehenden Erlass der Vorgängerregierung noch einmal erheblich verschlechtern. In FFH-Gebieten sollen jetzt nur noch die Mindestanforderungen eines gerade noch günstigen Zustands gesichert werden. Bei jedem darüber hinausgehenden Schutz, so die Argumentation, sei zweifelhaft, ob dies noch verhältnismäßig sei und bei möglichen Klagen Bestand habe.

Unsere drei Verbände haben deshalb ein Gutachten bei dem Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Diplom-Biologen Dr. Frank Niederstadt in Auftrag gegeben. Geklärt werden sollte, ob der vorhandene Sicherungserlass und die angekündigte Absenkung des Schutzniveaus mit europarechtlichen Vorgaben vereinbar ist. Diese Frage wird im Gutachten u.a. aus folgenden Gründen verneint:

- Bereits das bundesweit verwendete Bewertungssystem für den Erhaltungszustand von FFH-Gebieten im Wald, das Grundlage des Sicherungserlasses ist, weist erhebliche Mängel auf. Danach wird der Erhaltungszustand von Lebensraumtypen und Arten in die Kategorien A, B oder C eingeordnet, wobei A (=hervorragend) und B (=gut) als günstiger Erhaltungszustand definiert sind. Der vorliegende Sicherungserlass sieht vor, dass in den Schutzverordnungen nur der untere Schwellenwert von A oder B verlangt werden kann. Beispiel Totholz: Je nach vorhandenem Erhaltungszustand soll laut Erlass nur die Erhaltung von drei Stück starkem Totholz (Mindestmerkmal für A) oder einem Stück starkem Totholz (Mindestmerkmal für B) pro Hektar in der Schutzverordnung verlangt werden, auch wenn tatsächlich bereits eine viel bessere Totholzausstattung vorliegt. Nach den Ankündigungen des MU soll sogar in sämtlichen Wäldern nur ein Stück starkes Totholz vorgeschrieben werden. Dafür genügen schon Totholzstämme deutlich unter 1 m³ Größe. Nach heutigem Stand der Wissenschaft findet aber unterhalb einer Totholzmenge von 40 bis 60 m³ pro Hektar ein kritischer Rückgang der Artenvielfalt statt, was nach den Maßstäben der FFH-Richtlinie einen nicht zulässigen ungünstigen Gebietszustand bedeutet. Spezialisierte holzbewohnende Arten benötigen zur langfristigen Populationssicherung sogar minimal 100 m³ Totholz pro Hektar. Das heißt, nach dem verwendeten Bewertungssystem kann ein eindeutig schlechter Gebietszustand immer noch als günstig eingestuft werden. Schon deshalb dürfen die Verordnungen keine Verschlechterungen des Erhaltungszustands bis zu den festgelegten Schwellenwerten erlauben.
- Auch wenn die Verschlechterungen, die nach dem bestehenden Sicherungserlass bzw. dem angekündigten Konzept bis zu bestimmten Bewertungsstufen zugelassen werden müssen, nicht zu einem ungünstigen Erhaltungszustand führen, sind sie trotzdem rechtswidrig. Denn sie verstoßen gegen das Verschlechterungsverbot der FFH-Richtlinie, das absolut gilt und keine Relativierung zulässt. Es besteht daher auch keine rechtliche Grundlage für eine Verschlechterung bis zu Bewertungsstufen irgendwelcher Art.
- Des weiteren setzt der Sicherungserlass das Wiederherstellungs- und Entwicklungsgebot der FFH-Richtlinie, also die Verpflichtung, einen günstigen Erhaltungszustand herzustellen, wenn er noch nicht besteht, nicht hinreichend um.
- Die Befürchtung, dass Schutzverordnungen einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten würden, sofern sie mehr als die Minimalanforderungen eines günstigen Erhaltungszustands verlangen, ist überdies rechtlich unbegründet. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts sind entsprechende Regelungen grundsätzlich zulässige Bestimmungen von Inhalt und Schranken des Eigentums.

- Der Sicherungserlass in der bestehenden wie auch in der angekündigten Form fällt ohne nachvollziehbare Begründung deutlich hinter das bisherige Schutzniveau in vielen Naturschutzgebiets-Verordnungen innerhalb und außerhalb von Natura-2000-Gebieten zurück. Zum Beispiel wäre das Verbot in vielen deutschen Naturschutzgebieten, Baumarten neu zu pflanzen, die von Natur aus hier nicht vorkommen, in Niedersachsen nicht mehr möglich. Nach dem Runderlass müssen die Naturschutzbehörden immer erlauben, einen Anteil von aus Naturschutzsicht problematischen Bäumen neu zu pflanzen, selbst wenn sie bis jetzt im Schutzgebiet noch fehlen. Ähnliches gilt für Regelungen zur Erhaltung von Höhlenbäumen, alten und abgestorbenen Bäumen, zum Schutz vor Befahren des Waldbodens, zum Verbot von Kahlschlägen, Düngung, Kalkung, chemischem Pflanzenschutz und Entwässerung, zu Ausbau und Instandsetzung von Wegen und zu forstlichen Arbeiten in der Brutzeit. In allen Fällen werden Gebote und Verbote, die sich in vielen bestehenden Schutzverordnungen bewährt haben, nicht mehr zugelassen. Bedenklich ist auch, dass die ohnehin unzureichenden Verbote immer nur für die wertvollsten Parzellen und nicht, wie üblich, für das ganze Schutzgebiet gelten dürfen. Damit würde es innerhalb jedes Schutzgebiets einen undurchschaubaren Flickenteppich von Flächen geben, auf denen ganz unterschiedliche Regeln gelten, wobei es außerhalb der Kernflächen für die Forstwirtschaft überhaupt keine Beschränkungen gäbe.
- Das Konzept des Sicherungserlasses berücksichtigt schließlich nicht, dass die meisten nach der FFH-Richtlinie zu schützenden Lebensräume und Arten der Wälder sich in Niedersachsen insgesamt, also innerhalb und außerhalb der FFH-Gebiete, in einem ungünstigen Erhaltungszustand befinden. Für das Land besteht dadurch eine Verpflichtung zu einer Aufwertung in den FFH-Gebieten über den Status quo hinaus, um insgesamt eine Verbesserung zu erreichen. Dafür ist es nicht nur nötig, in allen FFH-Gebieten Verschlechterungen zu verhindern. Vielmehr muss hier im öffentlichen Wald aus Naturschutzsicht das Optimum angestrebt werden und es müssen auch im Privatwald Anreize zu einer positiven Entwicklung geschaffen werden.

Auf Basis der bestehenden Erlasslage ist deshalb in den Natura-2000-Gebieten in Niedersachsen keine rechtskonforme Unterschützstellung möglich.