

Zum Entwurf eines geänderten Landesnaturschutzgesetzes und zur geplanten Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern

Arndt Müller, Referent für Naturschutz, BUND Mecklenburg-Vorpommern

Mit einem Entwurf für ein geändertes Landesnaturschutzgesetz und mit der Umsetzung der Verwaltungsreform startet derzeit die rot-schwarze Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns einen Großangriff auf den Naturschutz in unserem Bundesland. Unter den Schlagwörtern „Deregulierung“ und „Flexibilisierung“ wird der Versuch unternommen, wichtige Standards des Naturschutzes zu unterwandern und aufzuweichen. Ein Erhalt und eine ökologische Verbesserung unserer Kultur- und Naturlandschaften und letztlich ein Erhalt der biologischen Vielfalt ist auf diesem Weg nicht zu erreichen.

Zusammengefasst sind folgende gravierende Änderungen im neuen Landesnaturschutzgesetz geplant:

Neufassung der Eingriffsregelung

- Die im Entwurf niedergelegte Fassung der Eingriffsregelung bedeutet aus der Sicht des BUND Mecklenburg-Vorpommern eine deutliche Schwächung dieses zentralen Instruments des Naturschutzrechtes. So enthalten die Änderungen Regelungen, die dem Bundesrecht widersprechen. Hier ist beispielsweise zu nennen, dass der Eingriffsverursacher in Zukunft **verlangen** können soll, seine Kompensationspflicht nicht in Form einer konkrete Maßnahmen in der Natur sondern in Form einer Ersatzzahlung zu begleichen. Dies widerspricht eindeutig dem Bundesnaturschutzgesetz, das weiterhin bestimmt, dass Ersatzzahlungen nur dann (und dann auch nur von Seiten der Behörde) festzulegen sind, wenn keine Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen möglich sind.
- Weitere Formulierungsänderungen sollen den Eingriffsverursacher von der Pflicht zur Minimierung und Vermeidung von Eingriffen in Natur und Landschaft entbinden. So heißt es: „Der Verursacher eines Eingriffs **ist zu verpflichten**, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen.“ Die bisherige Formulierung lautet: "Wer in Natur und Landschaft eingreift, **ist verpflichtet**, vermeidbare Beeinträchtigungen ... zu unterlassen." Damit ist eine deutliche Verschlechterung der Durchsetzbarkeit von Naturschutzbelangen verbunden. Ist bislang im Gesetz selbst unmittelbar das Verbot vermeidbarer Beeinträchtigungen enthalten, wäre dieses mit Inkrafttreten des vorliegenden Entwurfs nicht mehr der Fall. Es wäre dann eine aktive Handlung der Verwaltung erforderlich, durch die der Verursacher zur Unterlassung verpflichtet wird.
- Alte Parks und Gärten sollen in Zukunft ihren Schutz als Lebensraum seltener Tier- und Pflanzenarten verlieren. So soll die "Die Pflege und Rekultivierung vorhandener Garten- und Parkanlagen entsprechend dem Denkmalschutzgesetz..." nicht als Eingriff gewertet werden, der auszugleichen ist. Hier weist der BUND darauf hin, dass Parkanlagen und im besonderen Maße "verwilderte" Parkanlagen in großem Umfang über naturschutzfachlich wertvolle Biotopstrukturen, z.B. alte höhlenreiche Baumbestände, verfügen. Diese stellen Rückzugsräume für zahlreiche bedrohte Arten dar, die auf land- und forstwirtschaftlich intensiv genutzten Flächen kaum noch nutzbare Lebensräume finden. Daher ist es von großer Wichtigkeit, den Erhalt dieser Strukturen naturschutzrechtlich abzusichern. Nach dem jetzigen Textentwurf ist vorgezeichnet, dass Naturschutzaspekte in zu erwartenden Konfliktfällen den Wünschen des Denkmalschutzes regelmäßig unterliegen werden. Der BUND fordert hier, dass bei entsprechenden Pflege- und Rekultivierungsmaßnahmen, die mit Eingriffen in naturschutzfachlich relevante Garten- und Parkstrukturen verbunden sind, diese auch auszugleichen sind.

Einführung des Ökokontos: Naturschutz wird Geschäft

Mit dem geänderten Landesnaturschutzgesetz will das Land ferner das so genannte Ökokonto im Naturschutzrecht einführen. Auf diesem Konto können Gemeinden all jene Maßnahmen ansparen, die sie fortlaufend für den Schutz der Natur durchführen. Später sollen Investoren die von den Gemeinden bereits durchgeführten Maßnahmen ohne großen Zeitverlust gegen Geldzahlungen vom Konto abbuchen können. Der im bisherigen Gesetz gesicherte räumliche Bezug von Eingriff und Ausgleich wird dabei deutlich gelockert, d.h. die Kompensationsmaßnahmen können auch weit vom Eingriffsort entfernt umgesetzt werden. Die Vermeidung von Umweltschäden steht im Hintergrund. Mit dieser Praxis könnten umweltschädigende Großvorhaben, z.B. ein Steinkohlekraftwerk, zum Nachteil von Natur deutlich reibungsloser umgesetzt werden.

Gleichzeitig sollen Ausgleichsmaßnahmen in Form von Ökopunkten auf dem Gebiet des Landes gehandelt werden können, d.h. eine Gemeinde, die viel in Naturschutzmaßnahmen investiert hat, kann diese Maßnahmen auf dem „Markt“ anbieten. Andere Kommunen oder Investoren können diese Kompensationsmaßnahmen erwerben. Dies sehen wir insofern problematisch an, als dass z.B. strukturschwache Gemeinden fernab der Ballungsgebiete mit der Anlage von Biotopen etwas dazu verdienen können, während besser gestellten Städten und Gemeinden die Möglichkeit eröffnet wird, ihre bereits geschundene Landschaft noch mehr zu strapazieren. Hier besteht die Gefahr, dass das neue Ökokonto zum schwunghaften „Ablasshandel“ wird und zu mehr Umweltsünden – vor allem auch zu mehr Flächenverbrauch im Umfeld der Städte führt. Letztlich macht niemand mehr Dinge wie bisher freiwillig und im Interesse der Allgemeinheit sondern nur noch für Gegenleistungen. Damit beginnt die vollständige Ökonomisierung des Naturschutzes.

Umlenkung der Kompensationsmaßnahmen in NATURA 2000-Gebiete

Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in die Natur sollen leichter in NATURA 2000-Gebiete (FFH- und Vogelschutzgebiete) gelenkt werden können. Im Klartext heißt dies: Das Land möchte sich die Verbesserung seiner europarechtlich geschützten Naturschutzgebiete mit Geld von Investoren, die Eingriffe in die Natur verursachen, bezahlen lassen. Damit hat das Land kein Interesse daran, Eingriffe zu verhindern, denn jeder große Eingriff vergrößert den finanziellen Spielraum für eine Naturschutzmaßnahme in einem NATURA 2000-Gebiet. Die Verhinderung eines Eingriffs bei vertretbaren Alternativen ist jedoch zwingend im Gesetz festgeschrieben. Zudem existieren für die Maßnahmen in NATURA 2000-Gebieten andere Finanzierungsmöglichkeiten (Förderrichtlinien) die hier zuerst Anwendung finden und dafür finanziell ausreichend ausgestattet werden müssen.

Fehlende Umsetzung von Bundesrecht

Der BUND fordert die Landesregierung auf, den mit der jüngsten Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (Juni 2009) erzielten Erhalt des Status Quo (z.B. in der Eingriffsregelung) und die wenigen Verbesserungen zu übernehmen. Eine Verbesserung wurde beispielsweise im Bundesgesetz für die Definition der guten fachlichen Praxis einer naturverträglichen Landwirtschaft erzielt. Im § 5 Bundesnaturschutzgesetz („Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft“) heißt es inzwischen, dass auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ein Grünlandumbruch zu unterlassen ist. Diese Vorgabe wäre für das Moorland Mecklenburg-Vorpommern zwingend zu übernehmen, fallen hier doch durch den Boom des Maisanbaus für die Erzeugung von Bioenergie zahlreiche wertvolle Grünlandflächen dem Pflug zum Opfer. Der bisherige Entwurf zum Landesnaturschutzgesetz findet keine Antworten auf die aktuellen landwirtschaftsrelevanten Fragen des Biodiversitäts- und Klimaschutzes. Deshalb fordert der BUND Mecklenburg-Vorpommern für ein geändertes Landesnaturschutzgesetz weiterführende Standards, die als gute fachliche Praxis der Landwirtschaft aufgenommen werden sollten:

- Aufnahme eines grundsätzlichen Grünlandumbruchverbots zur Reduktion von Stoffeinträgen in die Gewässer, zur Verminderung von Treibhausgasemissionen und zum Biodiversitätsschutz
- Verpflichtung zur Einhaltung einer mindestens dreigliedrigen Fruchtfolge zur Verringerung der biodiversitätsbezogenen Auswirkungen der gesteigerten Biomasseerzeugung
- Einführung einer Schlagkartei über den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln: Die Schlagkartei ermöglicht die Beobachtung der Einhaltung der guten fachlichen Praxis und fördert den effizienten Einsatz der Pflanzenschutz- und Düngemittel auf der betrieblichen Einzelfläche. Für besonders wichtig wird hierbei die Berücksichtigung kritischer Eintragsraten („critical loads“) für die Nährstoffe Stickstoff und Phosphat gehalten.

Damit die Definition der guten fachlichen Praxis im Landesnaturschutzgesetz nicht wirkungslos bleibt wie z. B. die allgemeinen und nicht sanktionierten Regelungen zur guten fachlichen Praxis im Bundesbodenschutzgesetz, wird empfohlen, Handlungsweisen, die nicht der guten fachlichen Praxis entsprechen, als Ordnungswidrigkeit zu ahnden.

Angesichts der fehlenden Einbindung des erst im Juni 2009 verabschiedeten neuen Bundesnaturschutzgesetzes fordert der BUND die Landesregierung auf, den Entwurf des Landesnaturschutzgesetzes noch einmal zu überarbeiten. Ginge der Entwurf in der jetzigen Fassung durch, müsste die notwendige Anpassung an das Bundesnaturschutzgesetz in Kürze mit einem erneuten Änderungsverfahren vorgenommen werden. Dies wäre aufgrund des dafür erforderlichen Arbeitsaufwands von Politik und Verwaltung nicht vertretbar.

Verwaltungsreform

Mit der aus Kreisgebiets- und der Funktionalreform bestehenden Verwaltungsreform plant die Landesregierung tiefe Einschnitte in die Naturschutzverwaltung des Landes. So sollen zentrale und wichtige Aufgaben der staatlichen Naturschutzverwaltung auf die Gemeinden bzw. Landkreisebene übertragen werden. Dies ist aus Sicht des BUND nicht hinnehmbar, werden doch damit wichtige Ziele der nationalen und europäischen Umweltpolitik gefährdet.

Die aus Naturschutzsicht relevanten Änderungen im Einzelnen:

- Es ist beabsichtigt, die sechs Ämter für Landwirtschaft und die fünf Staatlichen Ämter für Umwelt und Naturschutz zu vier Großämtern mit der geplanten Bezeichnung „Ämter für ländliche Räume“ zusammenzulegen. Dieser Prozess soll eindeutig zu Lasten des Naturschutzes gehen. Ein Gleichgewicht ist bei den derzeitigen Planungen, die 300 Personalstellen in der landwirtschaftlichen Verwaltung und lediglich 48 für die Naturschutzaufgaben vorsehen, nicht einmal ansatzweise erkennbar. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hatte einst mit landesweit 120 Mitarbeitern die Arbeit in der Naturschutzverwaltung begonnen.

- Zahlreiche Aufgaben der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur (StÄUN) und des Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG M-V) sollen an die Landkreise bzw. Gemeinden übertragen werden. So soll bei Ausnahmen und Befreiungen von den durch das Europarecht vorgegebenen Artenschutzbestimmungen künftig nicht mehr das LUNG M-V zuständig sein. Der BUND kritisiert diesen Schritt, sind doch im LUNG Erfassungsprogramme geschützter Arten und die Staatliche Beringungszentrale konzentriert, ist also hier eine ausgesprochen hohe fachliche Qualifikation erreicht. Objektive und rechtskonforme artenschutzrechtliche Entscheidungen bilden eine wesentliche Grundlage für den Erhalt des NATURA 2000-Systems. Durch Übertragung dieser Aufgabe an die kommunalpolitisch stark beeinflussten und abhängigen Behörden auf Landkreisebene wäre der Vollzug des Artenschutzrechts stark gefährdet.

- Die Staatlichen Ämter für Natur und Umwelt mit Sitz in Schwerin, Rostock, Stralsund und Ueckermünde sind bisher uneingeschränkt für das Management der NATURA 2000-Gebiete des Landes zuständig. Dazu gehören die Vergabe von EU-Fördermitteln für eine naturschutzgerechte Landnutzung, die Aufstellung der Managementplanung und ihre Umsetzung. Kern der NATURA 2000-Gebiete sind die vielen Naturschutzgebiete (NSG) des Landes, deren Erhalt und Pflege für die Umsetzung des NATURA 2000-Gebietes von großer Bedeutung sind. Für das Ordnungsrecht in den Naturschutzgebieten, d.h. für die Bearbeitung von z.B. Ordnungswidrigkeiten aber auch für die Erarbeitung von Bewirtschaftungsplänen (als Teil der Managementplanung von NATURA 2000-Gebieten) in den NSG sind bisher die StÄUN zuständig. Dies ist in Verbindung mit dem Management der NATURA 2000-Gebiete auch sinnvoll, weil 92 Prozent der Naturschutzgebiete des Landes in NATURA-2000 Gebieten liegen. Zahlreiche FFH-Lebensraumtypen und FFH-Arten kommen ausschließlich in Naturschutzgebieten vor.

Mit der Verwaltungsreform sollen die ordnungsrechtlichen Aufgaben und die Fördermittelbewirtschaftung für die Naturschutzgebiete auf die Landkreise übertragen werden. Damit entsteht die paradoxe Situation, dass die staatliche Verwaltung weiterhin für NATURA-2000-Gebiete außerhalb von Naturschutzgebieten und die Kreisebene für die Naturschutzgebiete zuständig sein soll. Ein einheitliches Vorgehen für das Management der NATURA-2000-Gebiete scheint damit erheblich erschwert.

- Von einem Wechsel der Zuständigkeit für Naturschutzgebiete wäre ebenso das Ehrenamt betroffen. Zahlreiche Naturschutzgebiete werden seit vielen Jahren durch Fachleute ehrenamtlich betreut, dies teilweise im staatlichen Auftrag. Die Motivation, für den Naturschutz zu wirken, fußt ganz wesentlich auf einer emotionalen Bindung vieler ehrenamtlich tätiger Naturschutzexpertinnen und -experten an „ihr“ Gebiet. Durch ihren Einsatz gelangt das Land zu unverzichtbaren Informationen über den Zustand von Lebensräumen und Arten. Mit der Übertragung der Zuständigkeit für die NSG an die Landkreise wird diese jahrelange vertrauensvolle Zusammenarbeit mit ungewissem Fortgang beendet. Ein deutlich konfliktreicheres Verhältnis von Ehrenamt und Kommunalverwaltung ist trotz einzelner guter Kontakte vorgezeichnet. Dass bei dem sich erwartungsgemäß verstärkendem Vollzugsdefizit die Motivation für ehrenamtlichen Naturschutz erhalten bleibt, darf bezweifelt werden.

Zusammenfassung:

Schon jetzt sind zahlreiche Aufgaben der Naturschutzverwaltung in den Landkreisen zusammengefasst, d.h. die Unteren Naturschutzbehörden der Landkreise sind bereits jetzt in der Lage, die überwiegende Zahl an Genehmigungsfragen im Bereich des Naturschutzes zu entscheiden. Ein darüber hinaus gehender Entzug der Aufgaben und Befugnisse der staatlicher Ebene bzw. eine Aufspaltung von Aufgaben würde zu unverantwortlich hohen Reibungsverlusten bei der Bewältigung wichtiger Aufgaben im Naturschutz führen. Nicht zuletzt die Einführung des Ökokontos verlangt nach Auffassung des BUND mehr und qualifiziertes Personal in den Naturschutzbehörden. Die Landesregierung baut jedoch im Zuge der Verwaltungsreform gerade in diesem Bereich massiv Stellen ab. Eine Funktionalreform, die auf immer weniger Personal in der staatlichen Naturschutzverwaltung setzt, ist dem Naturschutz nicht zuträglich. Kommunale Verwaltungen sind immer in viel stärkerem Maße kommunalpolitischen Interessen ausgesetzt, als die staatliche Ebene, die deutlich stärker die Interessen des Landes und die Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union im Blick haben muss. Es muss bezweifelt werden, dass die komplexen Aufgaben, die sich im Zuge des Managements von NATURA 2000-Gebieten inklusive der Berichtspflichten gegenüber der EU stellen, durch kommunale Verwaltungen gelöst werden können.

Mit den vom Land vorgeschlagenen Änderungen der Verwaltungsstruktur und des Landesnaturschutzgesetzes sollen staatliche Naturschutzaufgaben verlagert und damit Personal eingespart werden. Es zeigt sich jedoch, dass die Aufgaben im staatlichen Naturschutz nicht kleiner werden. Alternativen Modelle, wie das Ökokonto, müssen erst noch nachweisen, dass sie den fortwährenden Verlust an biologischer Vielfalt – zentrales Anliegen des Naturschutz – aufhalten können.

Zahlreiche Vollzugs- und Gestaltungsaufgaben, ja ein modernes Management von Naturschutzprozessen und deren Kommunikation, sind nur von kommunalpolitisch wenig beeinflusstem und kompetentem Personal zu leisten. Mit den Plänen der Landesregierung zur Umstrukturierung der Naturschutzverwaltung und zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen im Naturschutz wird sich allerdings keine Verbesserung für das Naturerbe unseres Landes erzielen lassen.

Weitere Informationen

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)

Landesverband Mecklenburg-Vorpommern

Wismarsche Str. 152

19053 Schwerin

Tel.: 0385 521 339 0

Fax : 0385 521 339 20

E-Mail : bund.mv@bund.net

Internet: www.bund-mv.de

Rückfragen für Pressevertreter

Dipl.-Biologe Arndt Müller, Referent für Naturschutz, BUND Mecklenburg-Vorpommern, Tel. 0160-96470127