



Sabrina Heinecke

**Die praktische Implementation
der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
auf kommunaler Ebene**

Eine qualitative Einzelfallstudie am Beispiel
des Landkreises Osterholz

GLOKAL Arbeitspapiere zur Nachhaltigkeitspolitik

Working Papers on Politics of Sustainability

Biodiversitätspolitik, Fauna-Flora-Habitat Richtlinie,
Verwaltungsstrukturreformen

GLOKAL Arbeitspapier Nr. 10

Sabrina Heinecke • Die praktische Implementation der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie auf kommunaler Ebene – Eine qualitative Einzelfallstudie am Beispiel des Landkreises Osterholz

**GLOKAL Arbeitspapiere zur Nachhaltigkeitspolitik
Working Papers on Politics of Sustainability**

GLOKAL – Arbeitspapiere zur Nachhaltigkeitspolitik | Working Papers on Politics of Sustainability

GLOKAL – Kompetenzzentrum Nachhaltigkeit im Globalen Wandel an der Hochschule Bremen fördert durch seine wissenschaftliche Arbeit die nachhaltige Entwicklung in Kommunen, Regionen, Unternehmen und Verwaltungen und vernetzt Wissenschaft und Praxispartner. Die „Arbeitspapiere zur Nachhaltigkeitspolitik“ präsentieren sowohl Befunde aus der Forschungstätigkeit der Mitglieder des Zentrums als auch herausragende Abschlussarbeiten zu diesen Themen, die von Studierenden der Studiengänge „BA Internationaler Studiengang Politikmanagement (ISPM)“ und „MA Politik und Nachhaltigkeit (PoNa)“ erstellt wurden.

GLOKAL – Center of Expertise of the University of Applied Science Bremen (USAB) for Sustainability and Global Change is dedicating its scientific capacities on supporting sustainable development of municipalities, regions, enterprises and administrations. Its work aims at linking science and practitioners. The series “Working Papers on Politics of Sustainability” presents results of research activities of the center’s members as well as outstanding theses of students of the international BA program “Political Management (ISPM)” and the MA program “Governing Sustainability” related to these issues.

Autorin: Sabrina Heinecke

Schriftenreihe GLOKAL Arbeitspapiere zur Nachhaltigkeitspolitik / Workingpapers on Politics of Sustainability.

Nr. 10, 2017

Verlag: Hochschule Bremen, ISPM

ISSN: 2364-3447

Bremen, 2017

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis.....	IV
1. Einleitung.....	1
2. Hintergrund zur praktischen Implementation der FFH-Richtlinie	5
2.1. Der vierstufige Prozess zur Gebietsausweisung	6
2.2. Das Gebietsmanagement.....	7
3. Forschungsdesign.....	10
3.1. Methodik	10
3.2. Grenzen der Arbeit.....	11
4. Forschungsstand.....	13
4.1. Erklärung von Implementationsdefiziten in der Europäisierungsforschung.....	13
4.1.1. Europäisierungstheorie und die Misfit-These	13
4.1.2. Die Goodness of Fit-These	14
4.1.3. Relevanz anderer Erklärungsansätze	15
4.2. Europaweite Herausforderungen lokaler und regionaler Behörden bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie	16
4.2.1. Einfluss länderspezifischer Faktoren.....	17
4.2.2. Länderübergreifende Herausforderungen für lokale Behörden.....	17
4.2.3. Zwischenfazit	22
4.3. Problemlösungsfähigkeit der niedersächsischen Umweltverwaltung nach der Verwaltungsstrukturreform	22
4.3.1. Veränderungen der Umweltverwaltung	23
4.3.2. Wirkung auf die Problemlösungsfähigkeit der Umweltverwaltung	24
4.3.3. Zwischenfazit	27
5. Theoretisch-analytische Herangehensweise.....	28
5.1. Die Wirkung der strukturellen Veränderungen auf die Umsetzung der FFH- Richtlinie	28
5.2. Operationalisierung.....	31
6. Fallstudie Landkreis Osterholz.....	33
6.1. Begründung der Fallauswahl.....	33
6.2. Hintergrund zur Fallstudie	33
6.2.1. Die Entwicklung der rechtlichen Sicherung im Landkreis Osterholz	33
6.2.2. Der aktuelle Sicherungsprozess.....	34
6.2.3. Informationen zum Gebietskomplex Hammeniederung und Teufelsmoor	36
6.3. Analyse kontraproduktiver Faktoren	36
6.3.1. Personelle und finanzielle Kapazitäten.....	37
6.3.2. Kompetenzen und Expertenwissen	38
6.3.3. Leitlinien.....	39
6.3.4. Konflikte	40
6.3.5. Akzeptanz.....	42
6.3.6. Politische Unterstützung.....	44
6.3.7. Zwischenfazit	45
6.4. Wirkungszusammenhänge zwischen Faktoren und der Umsetzungsfähigkeit	46
6.4.1. Wirkung auf die Aufgabenwahrnehmung.....	46
6.4.2. Wirkung auf die Durchsetzungsfähigkeit	53
7. Fazit und Ausblick	59
Literaturverzeichnis.....	63

Anhang	73
A. Fragenkataloge zur Operationalisierung	73
B. Karte der Natura 2000 Gebiete im Landkreis Osterholz.....	75
C. Karte der geplanten Schutzgebiete Hammeniederung und Teufelsmoor.....	76
D. Interviewleitfaden – Ehrenamtlicher Naturschutz.....	77
E. Interviewleitfaden – Vertreter der zuständigen Dienststelle im Landkreis	80
F. Interviewleitfaden – Vertreter des Niedersächsischen Landvolkes	83
G. Kommunikation der Umweltverwaltung zum Sicherungsprozess.....	86

Abkürzungsverzeichnis

BfN	Bundesamt für Naturschutz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BSG	Besonderes Schutzgebiet
BUND	Bund für Umwelt und Natur e.V.
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FFH-Richtlinie	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
GGB	Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung
GR-Projekt	Naturschutzgroßprojekt gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung
LSG	Landschaftsschutzgebiet
NABU	Deutscher Naturschutzbund e.V.
NAGBNatSchG	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NLÖ	Niedersächsisches Landesamt für Ökologie
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NSG	Naturschutzgebiet
KNV	Koordinierungsstelle für naturschutzfachliche Verbandsbeteiligung
UCL	University College London

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Phasen der Implementation der FFH-Richtlinie	5
Abbildung 2: Bedeutung der gebietsbezogenen Erhaltungsziele für das Gebietsmanagement.....	8
Abbildung 3: Institutioneller Anpassungsdruck und Implementationseffektivität	15
Abbildung 4: Wirkung der Verwaltungsstrukturreform auf die Umsetzungsfähigkeit	29
Abbildung 5: Prozess zur rechtlichen Sicherung des Gebietskomplexes Hammeniederung und Teufelsmoor	35

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Fragenkatalog zur Analyse des Auftretens kontraproduktiver Faktoren	73
Tabelle 2: Fragenkatalog zur Bewertung der Aufgabenwahrnehmung	74
Tabelle 3: Kommunikation der Umweltverwaltung zum Sicherungsprozess	86

1. Einleitung

Schon seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 wird der dramatische Rückgang der biologischen Vielfalt und der damit verbundene Verlust lebensnotwendiger Güter und unersetzbarer Ökosystemdienstleistungen als eine globale Herausforderung begriffen. Nachhaltig verwaltete und bewirtschaftete Schutzgebiete gelten nach wie vor als eines der wichtigsten Instrumente zum Schutz der biologischen Vielfalt. In der EU wurde bereits durch die Verabschiedung der Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Richtlinie im Jahr 1992 ein europaweites Schutzgebietssystem unter dem Namen „Natura 2000“ zum länderübergreifenden Schutz gefährdeter wildlebender Pflanzen- und Tierarten und ihrer natürlichen Lebensräume etabliert. Dieses umfasst auch Schutzgebiete, die gemäß der Vogelschutzrichtlinie von 1979 ausgewiesen wurden. Mit 26.000 gemeldeten Gebieten ist es derzeit das größte Schutzgebietssystem der Welt (Europäische Kommission 2013: 10). Auf diese Weise soll das Hauptziel der Richtlinie, die Förderung der Erhaltung der europäischen biologischen Vielfalt, erreicht werden (ebd.).

Die Implementation der FFH-Richtlinie wird aber seit der Verabschiedung in allen Mitgliedsstaaten von erheblichen Problemen begleitet, die einen effektiven Schutz der Biodiversität verhindern (EU 2011: 12). Bis heute wird ein Rückgang der biologischen Vielfalt in der EU beobachtet:

“Europe's biodiversity continues to be eroded resulting in ecosystem degradation. Recent data show that 60% of species assessments and 77% of habitat assessments continue to be in unfavourable conservation status. The main EU target of 'halting the loss of biodiversity and the degradation of ecosystem services' by 2020 remains a serious challenge” (EEA 2015: 1).

Nach der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht und der Meldung von Gebieten an die EU, entscheidet nun die rechtlich angemessene Sicherung, durch die beispielsweise schädliche Handlungen ausgeschlossen werden, und die nachhaltige Pflege und Entwicklung der Natura 2000 Gebiete über den tatsächlichen Schutzerfolg in den einzelnen Mitgliedsstaaten. In dieser Arbeit soll diese aktuelle Phase der sogenannten *praktischen Implementation* näher betrachtet werden. Dafür gilt es zunächst den Begriff der praktischen Implementation zu definieren. Als Grundlage für diese Arbeit wird ein breiter Implementationsbegriff gewählt, der alle Phasen der Implementation umfasst. Eine gängige Unterscheidung wird zwischen formaler Implementation (transposition), praktischer Implementation (application) und Rechtsdurchsetzung (enforcement) gemacht (Allio/Fandel 2006: 10f). Demnach gilt eine Richtlinie erst als vollständig implementiert, wenn *erstens* die formale Umsetzung abgeschlossen ist und *zweitens* eine effektive praktische Umsetzung sowie *drittens* Rechtsdurchsetzung gewährleistet ist. Die formale Implementation verlangt eine vollständige Umsetzung in nationales Recht und impliziert die Änderung oder Abschaffung konträrer

Regelungen (Knill 2008: 165; Allio/Fandel 2006: 10f). Durch diesen Schritt werden die Pflichten, Ziele und Fristen einer Richtlinie direkt anwendbar für die Mitgliedsstaaten. Unter der praktischen Implementation wird die tatsächliche Anwendung der Richtlinie auf nationaler und subnationaler Ebene durch Verwaltung und andere Akteure_innen verstanden (Allio/Fandel 2006: 10f). Dabei geht es zum einen um den Prozess, wie die Richtlinie in die politische Praxis umgesetzt wird, zum anderen um die Konformität dieser Umsetzung mit der gegebenen Norm (Treib 2006: 4). Die Rechtsdurchsetzung erfolgt durch ein Monitoring der Einhaltung der Richtlinie sowie eine Sanktionierung durch nationale und europäische Gerichte bei Nichteinhaltung (Allio/Fandel 2006: 10f).

Ähnlich wie die rechtliche Implementation wird auch die praktische in Deutschland und anderen Mitgliedsstaaten von Problemen begleitet. In Deutschland liegt Naturschutz traditionell im Aufgabenbereich der Bundesländer, so dass die Umsetzung auch zwischen den Bundesländern variiert. In dieser Arbeit soll die praktische Implementation in Niedersachsen näher betrachtet werden, da sich hier in der Vergangenheit die größten Probleme zeigten. So bildete das Bundesland lange Zeit das Schlusslicht der Flächenländer beim Anteil der gemeldeten Gebiete und konnte auch die Fristen zur rechtlichen Sicherung der FFH-Gebiete nicht einhalten. Bei Ablauf der Frist im Jahr 2013 waren erst circa 63% der FFH-Flächen in Niedersachsen europarechtskonform gesichert (Niedersächsischer Landtag 2013: 5). Um Implementationsprobleme¹ zukünftig besser adressieren oder verhindern zu können und damit einen effektiveren Schutz der Biodiversität zu erreichen, stellt sich die Frage, wie diese Probleme erklärt werden können. Zur Erklärung von Implementationsdefiziten, die sich bei der FFH-Richtlinie sowie anderen umweltpolitischen Richtlinien verstärkt zeigen, besteht jedoch eine Forschungslücke:

„Ungeachtet [der] wachsenden Zahl von Studien wissen wir nach wie vor relativ wenig über das tatsächliche Ausmaß europäischer Implementationsdefizite und die Faktoren, welche Implementationseffektivität beeinflussen“ (Knill 2008: 162).

Die Erklärungsansätze aus der Europäisierungsforschung, wie die Misfit- und Goodness of Fit-These, die die Passfähigkeit von europäischer Norm und nationaler Politik sowie den resultierenden Anpassungsdruck als erklärende Variable heranziehen, werden empirisch kritisiert (Bähr 2006: 241; Treib 2004). In dieser Arbeit wird die Tendenz der aktuellen Forschung aufgegriffen und stattdessen eine Kombination strukturalistischer sowie individualistischer Annahmen gewählt. So wird angenommen, dass institutionelle Rahmenbedingungen die Handlungsmöglichkeiten der Akteure_innen beeinflussen, diesen aber einen Spielraum lassen, der unterschiedlich genutzt wird (Schneider/Janning 2006: 38). Aufbauend auf diesen Annahmen können zwei

¹ Ein Implementationsproblem oder Implementationsdefizit liegt vor, wenn die rechtliche Implementation, praktische Implementation oder Rechtsdurchsetzung den europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie widerspricht. Im Fall der FFH-Richtlinie ist der Maßstab die Möglichkeit mit der Implementation einen „günstigen Erhaltungszustand“ zu erreichen. Mehr Informationen dazu sind Kapitel 2 zu entnehmen.

verwaltungswissenschaftliche Studien zur Erklärung der Implementationsprobleme in Niedersachsen herangezogen werden. Diese untersuchen die Wirkung der Verwaltungsstrukturreform im Jahr 2005, die durch eine Verwaltungsmodernisierung zur Entlastung des Landeshaushalts beitragen sollte, auf die niedersächsische Umweltverwaltung. Dabei kommen die Studien zu dem Ergebnis, dass die Reform zu umfangreichen strukturellen Veränderungen im Naturschutzbereich der Umweltverwaltung geführt hat und dadurch insbesondere die Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Umweltverwaltung eingeschränkt wurden (Bauer et al. 2006; Schulze et al. 2008a). Aufbauend auf diesen Erkenntnissen ist anzunehmen, dass die drastische Änderung der strukturellen Rahmenbedingungen sich letztlich auch auf die praktische Implementation auswirkt, da die kommunale Umweltverwaltung seit der Reform für diese zuständig ist. In dieser Arbeit wird daher folgende Forschungsfrage untersucht:

Inwieweit erschweren die veränderten strukturellen Rahmenbedingungen die praktische Implementation der FFH-Richtlinie durch die kommunale Umweltverwaltung bis heute?

Das Ziel dieser Arbeit ist folglich ein Erkenntnisgewinn zu dem Einfluss der strukturellen Rahmenbedingungen auf die praktische Implementation der FFH-Richtlinie in Niedersachsen nach der Verwaltungsmodernisierung im Jahr 2005. Dafür wird ein Wirkungszusammenhang zwischen den strukturellen Veränderungen und der praktischen Implementation der Richtlinie aus bisherigen Erkenntnissen der Forschung konstruiert und in einer qualitativen Einzelfallstudie des Landkreises Osterholz geprüft. Diese Vorgehensweise ermöglicht es die Besonderheiten des Einzelfalls tiefer zu durchdringen und kausale Zusammenhänge zu rekonstruieren, die die Entstehung von Umsetzungsproblemen erklären (vgl. Kaiser 2014: 4). Neben den bereits erwähnten verwaltungswissenschaftlichen Studien werden weitere Forschungsergebnisse herangezogen, die länderübergreifende Faktoren identifizieren, die die praktische Implementation der FFH-Richtlinie auf kommunaler Ebene in allen Mitgliedsstaaten erschweren.

In der Einzelfallstudie wird geprüft, ob die neuen strukturellen Rahmenbedingungen Faktoren verstärken, die eine angemessene Aufgabenwahrnehmung (erste Annahme) und die Durchsetzungsfähigkeit von angemessenen Politiken zur Umsetzung der FFH-Richtlinie (zweite Annahme) durch die kommunale Umweltverwaltung erschweren. Würden sich diese Annahmen bestätigen, könnten Implementationsdefizite auf die Verwaltungsstrukturreform zurückgeführt werden. Der Mehrwert dieser Einzelfallstudie besteht primär in dem besseren Verständnis des gewählten Fallbeispiels und der Möglichkeit Handlungsempfehlungen für eine effektivere Implementation im Landkreis Osterholz abzuleiten. Darüber hinaus kommt der Untersuchung eine besondere Relevanz zu, da der damaligen schwarz-gelben Landesregierung vorgeworfen wurde, mit der Reform den Naturschutz absichtlich zu schwächen und „eine Umkehr des bisher geltenden Primats der Natur insbesondere in Schutzgebieten und eine weitere Öffnung für Nutzergruppe [zu] betreiben“ (Bauer et al. 2006: 97). Durch eine Untersuchung der Wirkung der

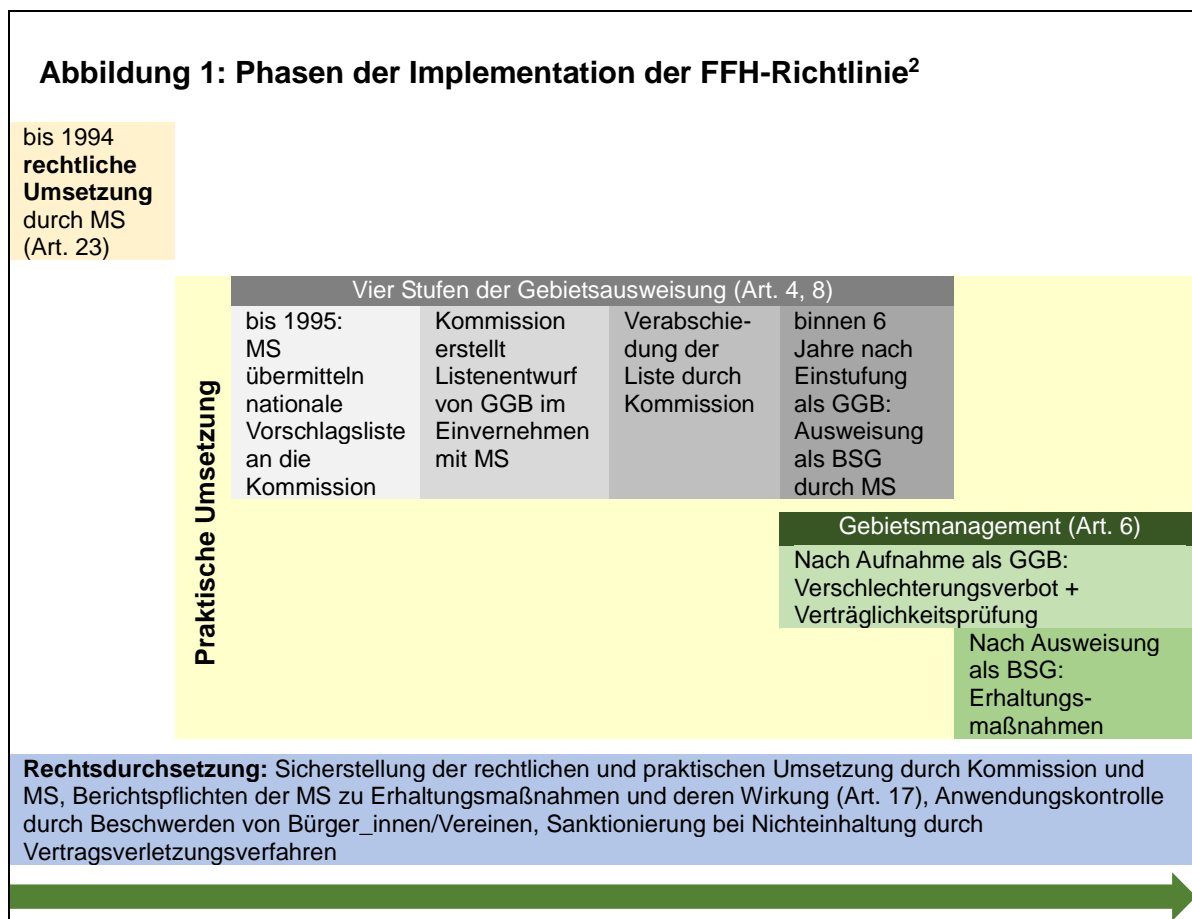
strukturellen Veränderungen über zehn Jahre nach der Reform und drei Jahre nach dem Regierungswechsel können Schlüsse darüber gezogen werden, inwieweit eine Schwächung des Naturschutzes durch eine Veränderung der strukturellen Rahmenbedingungen in Niedersachsen bewirkt wurde. Damit kann die Arbeit die empirische Forschungslücke zur praktischen Implementation in niedersächsischen Kommunen verringern und ermöglicht es, Aussagen über die fallübergreifende Plausibilität der Annahmen für die Fallfamilie der niedersächsischen Kommunen abzuleiten. Die Generalisierbarkeit der Aussagen ist jedoch aufgrund variierender Rahmenbedingungen begrenzt. Darüber hinaus lassen sich Schlüsse über den Einfluss struktureller Rahmenbedingungen auf die Entstehung von Umsetzungsproblemen ziehen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass es sich um Einzelerkenntnisse handelt, die nur bei gleichzeitiger Kontextbetrachtung auf andere Fälle übertragbar sind (Schneider/Janning 2006: 41f).

Zur Beantwortung der Fragestellung wird zunächst die Phase der praktischen Implementation für die FFH-Richtlinie erläutert und zentrale Begriffe der Arbeit definiert (Kapitel 2). Darauf aufbauend wird das Forschungsdesign beschrieben (Kapitel 3). Im vierten Kapitel werden theoretische Grundlagen sowie empirische Befunde aus der aktuellen Forschung dargestellt, die zur Erklärung von Implementationsproblemen von Umweltrichtlinien auf kommunaler Ebene herangezogen werden können. Im fünften Kapitel werden die Erkenntnisse zu den kontraproduktiven Faktoren und den Auswirkungen der Verwaltungsstrukturreform zusammengeführt, eine These zu einem Wirkungszusammenhang abgeleitet und diese durch die zwei Annahmen präzisiert. Das Kapitel schließt mit der Operationalisierung der Annahmen ab. Im empirischen Teil der Arbeit (Kapitel 6) werden die Ergebnisse der Inhaltsanalyse dargestellt. Dafür wird zunächst die Auswahl des Fallbeispiels Osterholz begründet und in das Fallbeispiel eingeführt. In einem ersten Schritt wird dann das Auftreten von kontraproduktiven Faktoren untersucht. Darauf aufbauend werden in einem zweiten Schritt die vermuteten Wirkungszusammenhänge zwischen kontraproduktiven Faktoren und der Aufgabenwahrnehmung sowie Durchsetzungsfähigkeit analysiert. Abschließend werden im siebten Kapitel die beiden Annahmen überprüft und die zentralen Erkenntnisse der empirischen Analyse zusammengefasst, Schlussfolgerungen gezogen und politische Handlungsempfehlungen abgeleitet.

2. Hintergrund zur praktischen Implementation der FFH-Richtlinie

Im Folgenden werden die Pflichten, die sich bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie für die Mitgliedsstaaten ergeben, dargestellt und den drei Implementationsphasen zugeordnet. Nachdem die zu untersuchende Phase der praktischen Implementation von anderen Implementationsphasen abgegrenzt wurde, soll diese als Grundlage für die Analyse des Einzelfalls tiefergehend erläutert werden. Für die spätere Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands werden die Schlüsselbegriffe *Gebietsausweisung*, *rechtliche Sicherung* und *Gebietsmanagement* definiert.

Eine vollständige Umsetzung der FFH-Richtlinie erfordert nach dem breiten Implementationsbegriff dieser Arbeit (Kapitel 1) die rechtliche und praktische Umsetzung sowie die Rechtsdurchsetzung. Die wichtigsten Umsetzungserfordernisse der Richtlinie sind in Abbildung 1 unter Angabe der relevanten Artikel und Fristen veranschaulicht und den drei Implementationsphasen zugeordnet.



² Abkürzungen: Mitgliedsstaaten (MS), Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (GGB), besondere Schutzgebiete (BSG)

Nachdem durch Abbildung 1 die Abgrenzung der drei Implementationsphasen für die FFH-Richtlinie veranschaulicht wurde, soll nun die Phase der praktischen Implementation durch die Gebietsausweisung und das Gebietsmanagement genauer dargestellt werden.³

Entscheidend für die nähere Betrachtung der Umsetzungspflichten und Spielräume, die sich für die praktische Implementation ergeben, ist eine steuerungskonzeptionelle Verortung der Richtlinie. Die FFH-Richtlinie entstand im Zuge einer Umorientierung in den Steuerungsmustern der europäischen Umweltpolitik. Anfang der 1990er Jahre etablierten sich zunehmend Instrumente mit einer stärkeren Kontextorientierung und prozeduralen Ausgestaltung und lösten damit primär interventionistische Steuerungskonzepte ab (Knill 2008: 183). Auf diese Weise wurde versucht den Implementationsdefiziten des Politikfeldes zu begegnen. Ähnlich wie andere Richtlinien dieser Zeit zeichnet sich die FFH-Richtlinie durch ihren prozeduralen und offenen Charakter aus: Die Richtlinie gibt vor allem Verfahren und Fristen vor und erlaubt breite Handlungsspielräume bei der Umsetzung und damit auch eine Anpassung an spezielle Kontextbedingungen. Des Weiteren wird die Einbindung öffentlicher und privater Akteure_innen verschiedener Ebenen betont (Knill 2008: 183ff).

2.1. Der vierstufige Prozess zur Gebietsausweisung

Der prozedurale Charakter der Richtlinie zeigt sich deutlich an den Vorgaben zur praktischen Umsetzung durch die Gebietsausweisung. Unter der *Gebietsausweisung* wird ein vierstufiger Prozess verstanden (siehe Abbildung 1), der durch die Richtlinie mit definierten Fristen und Pflichten der Mitgliedsstaaten vorgegeben wird. Zunächst waren die Mitgliedsstaaten verpflichtet innerhalb von drei Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie Vorschläge für Gebiete an die Kommission zu übermitteln, die einen ausreichenden Schutz der in den Anhängen benannten natürlichen Lebensräume und Arten in ihrem Hoheitsgebiet garantieren. Die Auswahl der Gebiete sollte dabei ausschließlich nach den naturschutzfachlichen Kriterien der Richtlinie erfolgen und räumte den Mitgliedsstaaten damit einen kleinen Ermessensspielraum ein (Gellermann 2001: 21). Politische, wirtschaftlichen oder infrastrukturelle Erwägungen sollten dabei keine Rolle spielen. In der zweiten Stufe wurden diese Vorschläge auf supranationaler Ebene geprüft und ein Listenentwurf von Gebieten mit gemeinschaftlicher Bedeutung unter Beteiligung der Mitgliedsstaaten erarbeitet. Aufgrund zahlreicher unzureichender Gebietsmeldungen musste die Europäische Kommission die Mitgliedsstaaten zu weiteren Gebietsmeldungen auffordern. In der

³ Weitere Umsetzungserfordernisse der praktischen Implementation, wie die Durchführung ergänzender Maßnahmen in der Landnutzungs- und Entwicklungspolitik (Art. 10) oder zum Aufbau eines strikten Schutzsystems (Art. 12-15), werden in dieser Arbeit nicht berücksichtigt. Diese Entscheidung wird damit begründet, dass sowohl die Gebietsausweisung als auch Gebietsmanagement als Kernelemente der Richtlinie die Effektivität des Gebietsschutzes vor Ort maßgeblich prägen und damit über den Erfolg der Richtlinie entscheiden (Niederstadt 2006: 2).

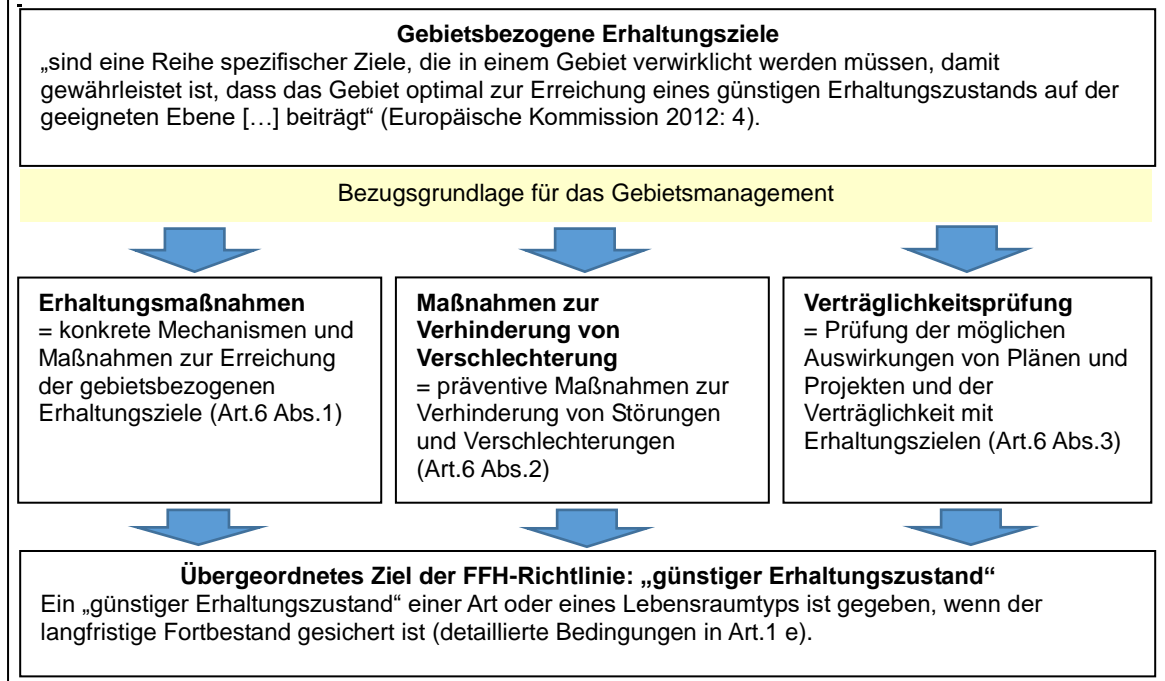
dritten Phase wurde die Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (GGB) dann von der Kommission verabschiedet. Nach Aufnahme als GGB sind die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet innerhalb von sechs Jahren die Gebiete als besondere Schutzgebiete (BSG) auszuweisen (Art. 4 Abs. 4 Richtlinie 92/43/EWG). Auch hierbei räumt die Richtlinie den Mitgliedsstaaten einen Ermessensspielraum ein, da die Art der Sicherung frei gewählt werden kann, solange diese für die Wahrung bzw. Wiederherstellung des „günstigen Erhaltungszustandes“ angemessen ist. In dieser Arbeit wird der letzte Schritt der Ausweisung als *rechtliche Sicherung* bezeichnet. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) müssen alle Natura 2000 Gebiete und damit auch die Vogelschutzgebiete, für die der Meldeprozess bereits deutlich eher abgeschlossen war, hoheitlich unter Schutz gestellt werden. In Deutschland verlangt dies die Sicherung als Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiet durch die Bundesländer oder Kommunen.⁴

2.2. Das Gebietsmanagement

Eine zentrale Rolle für den Erfolg der Richtlinie spielt neben der Gebietsausweisung die Verwaltung der Natura 2000 Gebiete. Artikel 6 der Richtlinie beschreibt daher Aufgaben, die zur Wahrung der Naturschutzinteressen in den besonderen Schutzgebieten durchzuführen sind (Europäische Kommission 2000: 6). Dieser Artikel gilt als einer der wichtigsten der Richtlinie, da er das Verhältnis zwischen Erhaltung der biologischen Vielfalt und Landnutzung am deutlichsten beeinflusst (Prügy 2005: 142). Diese Phase der praktischen Implementation, die sich aus der rechtlichen Grundlage von Artikel 6 ergibt, wird grundsätzlich unter dem Begriff *Gebietsmanagement* gefasst. Die Bestimmungen für das Gebietsmanagement können in drei Hauptkategorien unterteilt werden (siehe Abbildung 2): *erstens* positive, nach vorn gerichtete Erhaltungsmaßnahmen zur Erreichung der gebietsbezogenen Erhaltungsziele, *zweitens* präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Störungen und Verschlechterungen des Erhaltungszustands und *drittens* Verträglichkeitsprüfung für Projekte und Pläne, mit potenziell erheblichen Auswirkungen auf die Erhaltungsziele der Schutzgebiete, sowie ggf. Ausgleichsmaßnahmen (Europäische Kommission 2000: 9).

⁴ Aufgrund der wenig konkretisierten Vorgaben zur rechtlichen Sicherung herrschte lange Zeit Uneinigkeit zu der Frage, ob Regelungen des Vertragsnaturschutzes einen europarechtskonformen Schutz gewährleisten. Die Richtlinie wurde durch die Rechtsprechung des EuGHs weiter konkretisiert. Nach den Urteilen können vertragsnaturschutzfachliche Instrumente einen hoheitlichen Schutz der Gebiete nicht ersetzen, insbesondere aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit gegenüber Dritten. Natura 2000 Gebiete sind daher hoheitlich, durch eine Schutzgebietsverordnung auszuweisen (EuGH 07.12.2000, Az. C-374/98, Ziff. 53; EuGH 27.02.2003, Az. C-415/01, Ziff. 15ff, 21ff; Prügy 2005: 138ff; Niederhausen 2016: 17f, 82ff; Niederstadt 2006: 6ff).

Abbildung 2: Bedeutung der gebietsbezogenen Erhaltungsziele für das Gebietsmanagement



Quelle: eigene Darstellung nach Europäische Kommission 2012 und Richtlinie 92/43/EWG

Auch in den Vorgaben für das Gebietsmanagement spiegelt sich der offene Charakter der Richtlinie wieder, der den Mitgliedsstaaten verschiedene Definitions- und Gestaltungsfreiräume einräumt. So definiert die Richtlinie zwar das allgemeine Ziel des „günstigen Erhaltungszustands“, sieht aber eine Festlegung gebietsbezogener Erhaltungsziele auf nationaler oder subnationaler Ebene vor (Art. 2 Richtlinie 92/43/EWG). Wie in Abbildung 2 veranschaulicht bilden diese gebietsbezogenen Erhaltungsziele eine wichtige Bezugsgrundlage für die drei Hauptkategorien des Gebietsmanagements. Durch die Orientierung an den gebietsbezogenen Erhaltungszielen soll das übergreifende Ziel der Richtlinie erreicht und die biologische Vielfalt in einem „günstigen Erhaltungszustand“ gehalten werden (Europäische Kommission 2012). Aufgrund der zentralen Bedeutung des Managements für einen erfolgreichen Schutz der Biodiversität entscheiden die Erhaltungsziele damit maßgeblich über das Schutzniveau der einzelnen Gebiete.

Neben den Umsetzungspflichten sowie den Definitions- und Gestaltungsspielräumen, die sich aus Artikel 6 der Richtlinie ergeben, sind auch weitere Bestimmungen für das Gebietsmanagement relevant. Eine übergreifende Bestimmung für die verschiedenen Aspekte des Gebietsmanagements ergibt sich aus Artikel 2 Absatz 3 und soll den verschiedenen Kontextbedingungen der Gebiete Rechnung tragen:

„Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung“ (Art. 2 Abs. 3 Richtlinie 92/43/EWG).

Um diese Kontextbedingungen zu berücksichtigen sollen möglichst die im Gebiet wirtschaftenden Menschen, Verbände und die lokale Bevölkerung bei den verschiedenen Aspekten des Gebietsmanagements beteiligt werden (Ellwanger/Schröder 2006: 9). Eine Beteiligung und Zusammenarbeit ist elementar für den Erfolg des Gebietsmanagements, da menschliches Handeln häufig notwendig für den erfolgreichen Schutz ist (Europäische Kommission 2000: 3). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Schutz der Biodiversität prioritär ist und Kompromisse mit Nutzern_innen, die nicht im Einklang mit der Erreichung eines „günstigen Erhaltungszustandes“ sind, der Richtlinie zuwiderlaufen.

Zusammenfassend wird in dieser Arbeit unter *Gebietsmanagement* der gesamte Prozess von der Festlegung der Erhaltungs- und Entwicklungsziele, der Planung und Durchführung von positiven Erhaltungsmaßnahmen sowie präventiven Maßnahmen zur Verhinderung von Verschlechterungen, der Prüfung der Verträglichkeit von Projekten und Plänen, bis hin zur Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen verstanden (BfN 2011; Ellwanger/Schröder 2006: 9). Die Beteiligung von Nutzern_innen und anderen Akteuren_innen wird dabei ebenfalls als ein elementarer Bestandteil des Gebietsmanagements angesehen. Die Vorgaben für das Gebietsmanagement gelten, mit Ausnahme der Bestimmungen für die Erhaltungsmaßnahmen in Artikel 6 Absatz 1, auch für die Vogelschutzgebiete. Des Weiteren enthält die Vogelschutzrichtlinie ähnliche Regelungen für Erhaltungsmaßnahmen (Europäische Kommission 2000: 12). Folglich können die dargestellten Umsetzungserfordernisse auf alle Natura 2000 Gebiete angewendet werden.

3. Forschungsdesign

3.1. Methodik

Zur Beantwortung der Fragestellung wird eine qualitative Einzelfallstudie durchgeführt, in der deduktiv entwickelte Annahmen durch die Analyse des Einzelfalls geschwächt oder gestärkt werden. Dabei wird die klassische methodische Vorgehensweise einer qualitativen Einzelfallanalyse übernommen. Es werden zunächst Annahmen aus dem aktuellen Forschungsstand herausgebildet und für die Analyse operationalisiert. Darauf aufbauend findet eine Datenerhebung statt. Diese Daten werden dann durch eine qualitative Inhaltsanalyse analysiert. Abschließend erfolgt die Überprüfung der Annahmen (vgl. Stykow et al. 2010: 164ff).

Für den empirischen Teil dieser Untersuchung wurden verschiedene Forschungsmethoden kombiniert. Zunächst wurde eine Dokumentenanalyse relevanter politischer Dokumente durchgeführt. Hier wurden sowohl Dokumente aus dem Kreistagsinformationssystem⁵ herangezogen, wie Sitzungsvorlagen, Protokolle der Ausschusssitzungen und Beschlüsse, als auch die Stellungnahmen von anderen Akteuren_innen im Beteiligungsverfahren. Darüber hinaus wurde eine Pressenanalyse der regionalen Zeitungen, Weser-Kurier und Weser Report, durchgeführt.

Aufgrund der begrenzten Materiallage zu einigen untersuchten Aspekten wurden in einem zweiten Schritt teilstrukturierte Experteninterviews mit Personen durchgeführt, die am Sicherungsprozess beteiligten sind. Dadurch konnten die Ergebnisse der Dokumente- und Pressenanalyse überprüft und ergänzt werden. Experteninterviews sind eine Form qualitativer Interviews, die es erlaubt das Wissen der Interviewpartner_innen zu erschließen und soziale Situationen und Prozesse zu rekonstruieren. Experten_innen werden in diesem Kontext als Personen definiert, die Spezialwissen über die untersuchten Sachverhalte und Prozesse aufgrund ihres jeweiligen sozialen Kontextes verfügen (Gläser/Laudel 2010: 11f). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich dennoch anteilig um subjektive Einschätzungen handelt, die sich von den tatsächlichen Begebenheiten unterscheiden können. Diese Problematik konnte jedoch durch die ergänzende Analyse von Dokumenten und Zeitungsartikeln und die ausgewogene Wahl der Interviewpartner_innen reduziert werden.

Für die Ausführung der Interviews wurden zunächst Interviewleitfäden entwickelt, die auf der Operationalisierung (Kapitel 5.2) aufbauen und sich an dem jeweiligen Fachwissen der Interviewpartner_innen orientieren (vgl. Kaiser 2014: 4; Gläser/Laudel 2010: 142). Diese Leitfäden sind den Anhängen D bis F zu

⁵ Alle zitierten Dokumente des Landkreises sind dem Kreistagsinformationssystem online unter <https://landkreis-osterholz.ratsinfomanagement.net/recherche> bei Eingabe des Suchbegriffs „Sammelerordnung“ zu entnehmen.

entnehmen. Durch die Leitfäden konnte einerseits Flexibilität bei der Durchführung der Interviews gewahrt werden, andererseits erlaubten diese eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte abzudecken und benötigte Informationen zu erheben (Gläser/Laudel 2010: 111, 142).

Es wurden drei 60- bis 90-minütige Interviews zwischen dem 11.07.2016 und dem 01.08.2016 durchgeführt. Das erste Interview wurde am 11.07.2016 mit einem Vertreter oder einer Vertreterin des ehrenamtlichen Naturschutzes geführt.⁶ In diesem konnten wichtige naturschutzfachliche Einschätzungen zum Verordnungsentwurf sowie Einblicke in den Sicherungsprozess gewonnen werden. Das zweite Interview wurde mit einem Vertreter der zuständigen Dienststelle der Kreisverwaltung Osterholz am 27.07.2016 geführt. Im Rahmen dieses Interviews konnten Informationen zur kommunalen Umweltverwaltung selbst sowie wichtige Einschätzungen zum Sicherungsprozess und zu den Herausforderungen der Verwaltung gesammelt werden. Zuletzt fand am 01.08.2016 ein Interview mit zwei Vertretern des Niedersächsischen Landvolkes vom Kreisverband Osterholz⁷ statt. Durch das Interview konnte die Arbeit um eine weitere Perspektive ergänzt werden, da die interviewten Personen sowohl mit der Verwaltung im engen Austausch standen als auch mit betroffenen Landwirten_innen.

3.2. Grenzen der Arbeit

Wie bereits in Kapitel 2 ausführlich erläutert, untersucht diese Arbeit die praktische Implementation der FFH-Richtlinie. Zur Reduktion der Komplexität wird der Untersuchungsbereich in der Einzelfallstudie zusätzlich auf den bisherigen Prozess zur *rechtlichen Sicherung* der FFH-Gebiete nach der Kommunalisierung dieser Aufgabe begrenzt. Dieser Untersuchungsbereich ist aus verschiedenen Gründen relevant: Zum einen setzt die Sicherung als Bezugsgrundlage für das Gebietsmanagement wichtige Maßstäbe und beeinflusst das Schutzniveau nachhaltig, zum anderen steht dieser Prozess im aktuellen Fokus der Umweltverwaltung, während die konkrete Managementplanung erst nach Abschluss dieser Phase in den Vordergrund rückt. Da bei der rechtlichen Sicherung im gewählten Fallbeispiel bereits Erhaltungsziele und grobe Erhaltungsmaßnahmen festgelegt werden, überschneiden sich die Gebietsausweisung und Teile des Gebietsmanagements an dieser Stelle. Gleichzeitig werden andere Aspekte des Gebietsmanagements, wie die Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen oder von Verträglichkeitsprüfungen, nicht untersucht. Dennoch können erste Schlüsse über die zu erwartende Angemessenheit des Gebietsmanagements abgeleitet werden, da hierfür einerseits die Aufgabenwahrnehmung und Durchsetzungsfähigkeit der

6 Zur Wahrung der Anonymität soll hier nicht auf das Geschlecht zurückgeschlossen werden können.

7 Der Landvolk Niedersachsen Landesbauernverband e.V. ist ein Berufsverband für die Interessensvertretung der niedersächsischen Landwirtschaft und einer der regionalen Mitgliederverbände des Deutschen Bauernverbandes. In den niedersächsischen Kreisverbänden sind circa 80.000 Mitglieder organisiert. Damit deckt das Landvolk Niedersachsen mehr als 90% der landwirtschaftlichen Betriebe in Niedersachsen ab (Landvolk Niedersachsen o.J.).

Umweltverwaltung entscheidend sind, andererseits die rechtliche Sicherung selbst als Bezugsgrundlage. Im Fokus der Einzelfallstudie steht der Sicherungsprozess für die ersten Natura 2000 Gebiete nach der Kommunalisierung, der im Oktober 2016 durch die Verabschiedung der Sammelverordnung über Natur- und Landschaftsschutzgebiete im Bereich „Hammeniederung“ und „Teufelsmoor“ im Kreistag abgeschlossen werden soll. Der gewählte Untersuchungszeitraum reicht vom Zeitpunkt der Kommunalisierung der Zuständigkeit für die Sicherung der Natura 2000 Gebiete am 01. Januar 2008 bis Ende Juni 2016.⁸ Da die Sammelverordnung voraussichtlich erst im Oktober verabschiedet wird, liegt das Ende des ersten Sicherungsprozesses nicht mehr in der Bearbeitungszeit dieser Arbeit. Folglich kann die Analyse nicht die abschließende Beratung in der Kreispolitik miteinschließen. Des Weiteren ist die Analyse auf die Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften begrenzt, also des Landkreises Osterholz und der zugehörigen Gemeinden. Als kommunale Umweltverwaltung wird dabei die in Niedersachsen zuständige untere Naturschutzbehörde bezeichnet, die auf Ebene der Landkreise bzw. kreisfreien Städte angesiedelt ist.

⁸ Diese Arbeit wurde während des laufenden Sicherungsprozesses verfasst und im August 2016 fertig gestellt. Die Sammelverordnung wurde schließlich im Dezember 2016 vom Kreistag beschlossen.

4. Forschungsstand

Im Folgenden werden theoretische Grundlagen sowie empirische Befunde aus dem aktuellen Forschungsstand zusammengetragen, die zur Erklärung von Problemen bei der Umsetzung von Umweltrichtlinien auf kommunaler Ebene herangezogen werden können. Dadurch werden einerseits Forschungslücken aufgezeigt, andererseits Grundlagen für die Herleitung der Fragestellung und der zu prüfenden Annahmen dieser Arbeit gelegt.

4.1. Erklärung von Implementationsdefiziten in der Europäisierungsforschung

In der Debatte über Implementationsprobleme der europäischen Politik wird der Passfähigkeit des nationalen Systems zu europäischen Regelungen eine hohe Erklärungskraft zugesprochen. Diese institutionalistische Perspektive aus dem Bereich der Europäisierungsforschung wird auch als Misfit-These bezeichnet. Im Folgenden soll zunächst der Ursprung dieses Erklärungsansatzes und seine Grundannahmen dargestellt werden. Darauf aufbauend wird auf die Goodness of Fit-These eingegangen, eine Erweiterung der Misfit-These, die sich im Forschungsstrang zur Untersuchung der Implementationsprobleme der europäischen Umweltpolitik etabliert hat. Abschließend wird die Relevanz der zwei Thesen für die Untersuchung der praktischen Implementation der FFH-Richtlinie kritisch hinterfragt und die Wahl eines Erklärungsansatzes für die weitere Untersuchung begründet, der strukturalistische und individualistische Annahmen verbindet.

4.1.1. Europäisierungstheorie und die Misfit-These

Die Europäisierungstheorie gehört zu den neueren theoretischen Erklärungsansätzen in der Forschung der Europäischen Integration. Im Gegensatz zu klassischen Ansätzen, die den Prozess der Europäischen Integration und die Entstehung des politischen Systems der EU zu erklären versuchen, konzentriert sich die Europäisierungstheorie auf die Dynamiken innerhalb des Mehrebenensystems und dessen Problemlösungsfähigkeit (Bieling/Lerch 2012: 11f; Auel 2012: 247). Dabei befasst sie sich insbesondere mit der Beziehung zwischen der nationalstaatlichen Ebene der Mitgliedsstaaten und der supranationalen Ebene im Mehrebenensystem der EU (Börzel/Panke 2015: 225). In einer top-down Perspektive wird die Wirkung der EU auf die Mitgliedsstaaten analysiert, in einer bottom-up Perspektive der Einfluss der Mitgliedsstaaten auf die supranationale Ebene (ebd.). Für die Untersuchung der Implementationsprobleme ist die top-down Europäisierung interessant, die auch danach fragt, wann eine EU-Norm zu einem

Politikwandel auf der Ebene der Mitgliedsstaaten führt.⁹ Dieser Debatte entsprang die sogenannte *Misfit-These*, die annimmt, dass ein Politikwandel auf nationaler Ebene von der Passfähigkeit der europäischen Norm und nationalen Politik und dem entstehenden Anpassungsbedarf abhängt (Börzel/Risse 2003: 1f; Börzel/Panke 2015: 227). Sowohl Knill und Lenschow, Börzel als auch Duina ziehen die Passfähigkeit zur Erklärung von Implementationsdefiziten heran, legen ihren Ausführungen jedoch unterschiedliche Dimensionen der Passfähigkeit zugrunde.¹⁰

4.1.2. Die Goodness of Fit-These

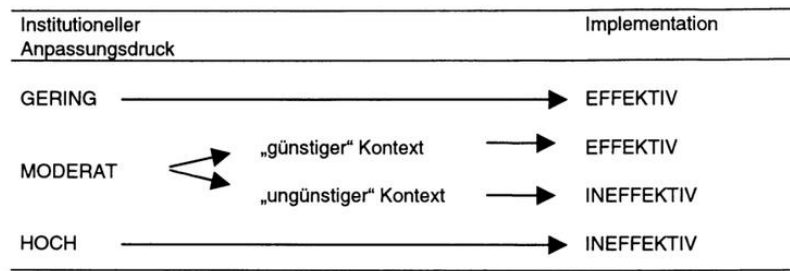
Der Grad der Kompatibilität und der resultierende Anpassungsdruck werden auch in dem Forschungsstrang, der sich speziell mit der Implementation der EU-Umweltpolitik befasst, als wichtige erklärende Variable herangezogen. Dieser entwickelte sich innerhalb der Europäisierungsforschung als Reaktion auf die Vielzahl der Implementationsprobleme im Politikfeld der Umweltpolitik (Knill 2008: 182). Nachdem auch die neuen kontextorientierten Steuerungsinstrumente zu erheblichen Implementationsproblemen führten, etablierte sich in den späten 1990er Jahren die *Goodness of Fit-These* von Knill und Lenschow (1998) zur Erklärung der variierenden Implementationseffektivität¹¹. Nach dieser institutionalistischen Perspektive nimmt mit steigendem Anpassungsdruck, den die europäische Politik auf nationale Regulierungsmuster und Verwaltungsstrukturen ausübt, die Wahrscheinlichkeit zu, dass institutionelle Beharrungskräfte die Implementation erschweren (Knill/Lenschow 1999a: 26ff; Knill 2008: 192). Die unabhängige Variable ist demnach wie bei der Misfit-These nicht die Wahl der Instrumente selbst, sondern der dadurch ausgehende Anpassungsdruck (ebd.). Europäischer Anpassungsdruck wird in Knill und Lenschows Ausführungen als die Vereinbarkeit der institutionellen Implikationen einer Richtlinie mit den nationalen tief verwurzelten Staats-, Verwaltungs- oder Rechtstraditionen verstanden (Knill/Lenschow 1998: 602ff; Knill 2008: 192). Knill und Lenschow (1998: 603) liefern einen Analyseansatz, in dem drei Konstellationen institutionellen Anpassungsdrucks unterschieden werden mit jeweils unterschiedlicher Wirkung auf die Implementationseffektivität (siehe Abbildung 3).

9 Bis in die späten 1990er Jahre stand jedoch die Politikformulierung im Fokus der top-down Europäisierung (Knill/Lenschow 1999b: 1).

10 Tanja Börzel betrachtet die Problemlösungsphilosophie, Steuerungsinstrumente und materielle Vorschriften. Knill und Lenschow übernehmen diese drei Aspekte als materielle Regelungstraditionen und ergänzen institutionalisierte Beziehungen zwischen staatlichen Akteuren_innen und Interessensgruppen sowie administrative Strukturen als weitere Dimensionen. Duinas Betrachtungsweise berücksichtigt ebenfalls Regelungstraditionen, administrative Strukturen sowie die Organisation des Interessensgruppensystems (Treib et al. 2004: 49f).

11 Knill und Lenschow definieren Implementationseffektivität als Grad der Angemessenheit der rechtlichen und praktischen Umsetzung in Mitgliedsstaaten gegenüber den Zielen der Richtlinie (Knill/Lenschow 1998: 595).

Abbildung 3: Institutioneller Anpassungsdruck und Implementationseffektivität



Quelle: Knill 2008: 195

Knill und Lenschow erweitern in ihrem Analyseansatz die institutionalistische Perspektive um eine Zusatzannahme: Während bei geringem und hohem Anpassungsdruck eine institutionelle Betrachtung als ausreichend angesehen wird, werden bei moderatem Anpassungsdruck Kontextfaktoren zur Erklärung herangezogen (Knill/Lenschow 1998: 610f; Treib 2004: 53ff). In dieser Konstellation wird nach den Akteurs- und Interessenskonstellationen gefragt, speziell nach der Unterstützungsbereitschaft sowie -fähigkeit der Akteure_innen. Mit diesen Kontextfaktoren kann eingestuft werden, wie günstig oder ungünstig der politische Kontext ist (Knill/Lenschow 1998: 611; Knill 2008: 194).

4.1.3. Relevanz anderer Erklärungsansätze

In der Debatte über die Anpassung der nationalen Umweltpolitik durch die Mitgliedsstaaten findet die Goodness of Fit-These trotz zunehmender empirischer Kritik Anwendung (Tosun 2015: 653). Verschiedene empirische Studien stellten eine geringe Relevanz des Anpassungsdrucks als erklärende Variable fest (Bähr 2006: 241; Treib 2004). Zwar besteht überwiegend Einigkeit darüber, dass der entstehende Anpassungsdruck die Implementationseffektivität beeinflusst, jedoch wird anderen Variablen eine größere Relevanz zugesprochen (Bähr 2006: 241). Im Zentrum der Kritik steht der Fokus auf einen einzigen theoretischen Mechanismus, durch den es nicht möglich sei, die Realität angemessen abzubilden (Treib 2004: 57).

„Ob Policy-Outputs tatsächlich effektiv umgesetzt werden oder nicht, ist im Wesentlichen abhängig von den Eigenschaften des politischen Prozesses in den Mitgliedsstaaten: den Ideen und Wertvorstellungen der AkteurlInnen, dem Ausmaß des politischen Konflikts innerhalb der Akteurkonstellation und den Institutionen, die dem Handeln der AkteurlInnen Möglichkeiten eröffnen und Restriktionen auferlegen“ (Bähr 2006: 421).

Bährs Schlussfolgerungen spiegeln eine allgemeine Tendenz in der europäischen Implementationsforschung wieder, die Implementationseffektivität und Implementationsprobleme durch eine Kombination strukturalistischer und

individualistischer Annahmen zu erklären (Tosun 2015: 653). Eine solche in der Policy-Analyse gängige Perspektive nimmt an, dass strukturelle und institutionelle Restriktionen oder Zwänge dem Handeln von Akteuren_innen Grenzen setzen und Handlungsoptionen eröffnen (Schneider/Janning 2006: 38).¹² Diese strukturellen Aspekte bestimmen den Prozess nicht vollständig, sondern lassen den Akteuren_innen Spielräume, deren unterschiedliche Nutzung es durch individualistische Annahmen zu erklären gilt (ebd.). Neuere Analysen zur Umsetzung von europäischer Umweltpolitik bauen daher häufig auf dem akteurszentrierten Institutionalismus auf, der einen geeigneten Analyserahmen liefert (Tosun 2015: 653).

In dieser Arbeit werden die Goodness of Fit- und Misfit-These aus zwei Gründen vernachlässigt: Zum einen liegt dies begründet in der allgemeinen empirischen Kritik bezüglich der schwachen Erklärungskraft des Grads der Kompatibilität und insbesondere der größeren Relevanz anderer Variablen. Zum anderen weisen erste empirische Erkenntnisse zur Umsetzung der FFH-Richtlinie auf die Relevanz anderer Variablen hin, die im folgenden Abschnitt erarbeitet werden. Stattdessen werden die Grundannahmen strukturalistischer und individualistischer Ansätze aufgegriffen und mit Hilfe bisheriger Forschungsergebnisse zum Untersuchungsgegenstand ein konzeptioneller Rahmen zur Analyse entwickelt. Eine solche Perspektive vermittelt ein vollständigeres Bild der Einflussfaktoren auf kommunaler Ebene.

4.2. Europaweite Herausforderungen lokaler und regionaler Behörden bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie

In den vergangenen Jahren entstanden im Rahmen verschiedener EU-geförderter Projekte erste Studien, die die praktische Umsetzung der FFH-Richtlinie in den 28 Mitgliedsstaaten untersuchen. Der Beitrag dieser Studien besteht zunächst in einer Bestandsaufnahme der Entwicklung der Umsetzung und der unterschiedlichen Ansätze in den Mitgliedsstaaten. Darauf aufbauend werden allgemeingültige Faktoren identifiziert, die die Umsetzung erschweren, und aus Umsetzungserfolgen erste Empfehlungen abgeleitet. Diese Studien bilden damit eine wichtige, umfassende und deutlich problem- und lösungsorientiertere Ergänzung zu den regelmäßigen Berichten der Mitgliedsstaaten an die Europäische Kommission. Im Folgenden werden die für diese Untersuchung relevanten inhaltlichen Erkenntnisse aus den bisher drei Projekten, die die praktische Implementation der FFH-Richtlinie untersuchen, zusammengefasst. Zwei der Projekte wurden von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben, um den Mitgliedsstaaten bei der Implementation zu assistieren und Implementationsproblemen zu begegnen (Kruk et al. 2009: 5f; Bouwma et al. 2010a: 4). Der Ausschuss der Regionen beauftragte ein weiteres Projekt, dessen Ergebnisse eine Folgenabschätzung zu den Auswirkungen der

¹² Mario Bange bezeichnet einen solchen Erklärungsansatz als „systemistisch“ (Schneider/Janning 2006: 38).

FFH- sowie Vogelschutzrichtlinie auf kommunaler bzw. regionaler Ebene ermöglichen sollen (Ecologic Institut/UCL 2015). Diese Folgeneinschätzung bildet eine wichtige Bezugsgrundlage beim aktuell andauernden Fitness-Check¹³ der europäischen Umweltrichtlinien.

4.2.1. Einfluss länderspezifischer Faktoren

Bereits im Jahr 2009 befanden sich alle Mitgliedsstaaten in den Phasen der praktischen Implementation, jedoch mit erheblichen Unterschieden beim Umsetzungsfortschritt (van Apeldoorn et al. 2009: 14). Das Projekt „*Preparatory Actions- Lot 2: Information and communication on the designation and management of sites*“ nahm diese Entwicklung zum Anlass für eine erste Zwischenbilanz. Die im Rahmen des Projekts entstandenen Studien liefern zunächst einen Überblick über die unterschiedlichen Ausgestaltungsformen der praktischen Umsetzung in den verschiedenen Mitgliedstaaten als Grundlage für spätere die Analyse von Implementationsproblemen (van Apeldoorn et al. 2009; Kruk et al. 2009). Grundsätzlich kommen van Apeldoorn et al. (2009) und Kruk et al. (2009) zu dem Schluss, dass die Gebietsausweisung und das Management in allen der identifizierten Kategorien stark zwischen Mitgliedsstaaten sowie innerhalb föderaler Mitgliedsstaaten variieren. Dies begründen sie mit unterschiedlichen Naturschutztraditionen, Bevölkerungsdichten sowie Steuerungsstrukturen (Kruk et al. 2009: 13; van Apeldoorn et al. 2009: 12f). Aus den Studien lässt sich folglich ableiten, dass für die Erklärung von Implementationsproblemen auch länderspezifische Faktoren zu berücksichtigen sind.

4.2.2. Länderübergreifende Herausforderungen für lokale Behörden

In der aktuellen Studie des Ecologic Instituts und des University College London (UCL), Center for Law and Environment, wurde festgestellt, dass sich Implementationsdefizite in allen hier untersuchten Teilaspekten der praktischen Umsetzung zeigen. Die Studie nennt die ungenügende Sicherung, die Genehmigung von Projekten oder Plänen, die nicht verträglich mit den Erhaltungszielen sind, sowie unzureichende Maßnahmen zur Erhaltung und Verhinderung von Verschlechterungen als wichtige Implementationsprobleme (Ecologic Institut/UCL 2015: 6). Des Weiteren wird betont, dass eine effektive Umsetzung anstrebenswert ist, da die sozioökonomischen sowie ökologischen

13 Im Rahmen des REFIT-Programmes (Regulatory Fitness and Performance Programme) findet aktuell ein Fitness-Check der europäischen Umweltrichtlinien statt, eine umfassende Evaluierung des regulatorischen Rahmens auf seine Zweckdienlichkeit. Umweltverbände befürchten eine Abschwächung der Umweltrichtlinien. Der Fitness-Check befindet sich aktuell in der letzten Phase, bis Ende 2016 sollen die Ergebnisse in einem Endbericht veröffentlicht und eine Entscheidung über den weiteren Prozess getroffen werden. Mehr Informationen unter: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm

Vorteile gegenüber den Kosten überwiegen (Ecologic Institut/UCL 2015: 1).¹⁴ Aus diesem Grund konzentriert sich ein Bereich der aktuellen Forschung auf die Identifizierung von Faktoren, die eine effektive Umsetzung beeinflussen. Trotz der oben dargestellten Unterschiede in der Ausgestaltung, konnten in verschiedenen Studien übergreifende Faktoren identifiziert werden, die die Umsetzung durch lokale und regionale Behörden erschweren. Diese sollen im Folgenden zusammengetragen werden. Aufgrund der Komplexität des Gebietsmanagements und dem allmählichen Abschluss der Gebietsausweisungen konzentriert sich ein Großteil der Studien auf die Herausforderungen des Gebietsmanagements. Diese Gewichtung der aktuellen Forschung spiegelt sich auch in diesem Forschungsstand wieder.

Van Apeldoorn et al. (2009) nennen insgesamt vier Faktoren, die die rechtliche Sicherung beeinflussen. Als erster Faktor wird die fehlende **Kommunikation** zwischen verschiedenen Ministerien und anderen Institutionen genannt. Unzureichende **personelle Kapazitäten und Kompetenzen** bilden den zweiten Faktor, wobei dieser durch die Hilfestellung naturschutzfachlicher NGOs laut Apeldoorn et al. abgemildert werden kann. Ein dritter Faktor umfasst fehlende **Akzeptanz** des Natura 2000 Projektes seitens der Behörden und der Öffentlichkeit. Der letzte Faktor ist die **Partizipation** von Stakeholdern_innen, durch die Akzeptanz für das Projekt geschaffen und Konflikte verhindert werden können. Die Autoren_innen sehen insbesondere den Zeitpunkt und die Offenheit der Beteiligung als entscheidend für die Umsetzung an. Demnach kann Akzeptanz am ehesten durch eine frühe Beteiligung und die Offenheit des Prozesses für alle interessierten Akteure_innen aufgebaut werden. Über den Einfluss des Grades der Beteiligung wird keine eindeutige Aussage getroffen (van Apeldoorn et al. 2009: 14ff). In der Studie des Ecologic Instituts und des UCL wird die Bedeutung der Partizipation ebenfalls betont. Konflikte bei der Gebietsausweisung werden hier als Resultat einer allein auf wissenschaftlichen Kriterien basierten Auswahl der Gebiete, bei gleichzeitigem Ausschluss betroffener Eigentümer_innen und Nutzer_innen vom Auswahlprozess und unzureichender Information zurückgeführt (Ecologic Institut/UCL 2015: 4f, 12; van Apeldoorn et al. 2009: 14ff).

In der bislang umfassendsten Studie zum Gebietsmanagement in den Mitgliedsstaaten ermitteln Kruk et al. (2009: 66) verschiedene allgemeingültige Herausforderungen, die sich dem Gebietsmanagement in allen damals noch 27 Mitgliedsstaaten mit variierender Intensität stellen. Aus der Studie können insgesamt sieben Faktoren mit Einfluss auf die Umsetzung der Richtlinie sowie Aussagen über Wechselwirkungen abgeleitet werden. Unter diesen Faktoren finden sich auch die für die Gebietsausweisung identifizierten Herausforderungen wieder.

Ein erster Faktor ist die **Akzeptanz für Biodiversitätspolitik**. Bislang erschwert sowohl die schwache politische Unterstützung und geringe Priorisierung in

¹⁴ Für eine Analyse der sozioökonomischen sowie ökologischen Vorteile und Kosten der Implementation siehe Ecologic Institut und UCL 2015: 23ff.

Behörden als auch die fehlende Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft seitens der Stakeholder_innen die Umsetzung. Die Autoren_innen betonen die zentrale Herausforderung, die darin bestehe die Wahrnehmung von Natura 2000 als Projekt mit potenziellen Vorteilen zu etablieren. Bislang werde Natura 2000 sowohl innerhalb vieler Behörden als auch von lokalen Stakeholdern_innen als Bedrohung der sozioökonomischen Entwicklung angesehen (Kruk et al. 2009: 53).

Die beschriebene Unterstützungsproblematik führt Kruk et al. zu einem zweiten Faktor. Sie sehen das Problem als Resultat der fehlenden Kommunikation von relevanten Informationen über das Natura 2000 Projekt. Insbesondere die Vereinbarkeit von Naturschutz und sozioökonomischer Entwicklung sei noch nicht ausreichend zu anderen Behörden und Stakeholdern_innen durchgedrungen. Somit ergeben sich **Kommunikationsmaßnahmen** als ein zweiter Faktor, der die Unterstützungsprobleme verstärken bzw. reduzieren kann. Zu einer angemessenen Kommunikation zählen die Autoren_innen auch die aktive Beratung von Landwirten_innen und anderen Nutzern_innen in Hinblick auf verträgliche Bewirtschaftung sowie Beantragung von Geldern. Dadurch könne die Kommunikation auch zu einer Verbesserung der Qualität des Schutzes beitragen (Kruk et al. 2009: 53ff, 66). Bouwma et al. (2010b) kommen in ihren Untersuchungen zu ähnlichen Ergebnissen und betonen, dass eine erfolgreiche Kommunikation zum einen eine Kommunikationsstrategie voraussetzt, zum anderen einen leichten und persönlichen Zugang zu Informationen, beispielsweise durch lokale Informationsveranstaltungen.

Kruk et al. gehen in ihrer Studie auch auf verschiedene Kapazitätsaspekte des Gebietsmanagements ein. Aus den Ausführungen lassen sich zunächst die **personellen Kapazitäten und Kompetenzen** bei der Planung und Durchführung des Gebietsmanagements als dritter Faktor ableiten. Um die Vielzahl der mit dem Gebietsmanagement verbundenen Aufgaben, einschließlich der Kommunikations- und Abstimmungserfordernisse, angemessen zu erfüllen, sehen die Autoren_innen eine ausreichende personelle Ausstattung sowie qualifiziertes Personal als ausschlaggebend an (Kruk et al. 2009: 67f). Des Weiteren wird die Qualität des Gebietsmanagements von der **finanziellen Ausstattung** beeinflusst, die als vierter Faktor genannt werden kann. Kruk et al. (2009: 63ff) stellen fest, dass fehlende Strukturen zur Finanzierung häufig verhindern, dass Mittel aus Förderprogrammen gesichert werden können. Darüber hinaus wird erkannt, dass fehlendes qualifiziertes Personal sowie unzureichende finanzielle Ressourcen bei der Durchführung des Gebietsmanagements auf kommunaler Ebene häufig eine geringe Priorität des Naturschutzes zur Folge hat (ebd.: 67ff). Die Studie des Ecologic Instituts und des UCL baut auf diesen Erkenntnissen auf und betont, dass es nicht an Förderprogrammen mangelt, sondern an strategischen Ansätzen der Behörden zur Sicherung der Finanzierung. Eine strategische Herangehensweise erfordert nach dieser Studie einen Managementplan als Bezugsgrundlage sowie den Abbau von Kommunikationsbarrieren zwischen verschiedenen Ressorts (Ecologic Institut/UCL 2015: 12f). Darüber hinaus argumentieren Kruk et al., dass

kurzfristig angelegte Finanzierungsprogramme oder eine fehlende Basisförderung das Management durch resultierende Phasen der Inaktivität erheblich erschweren können. Die fehlende Kontinuität begünstigt wiederum die Entstehung von Misstrauen seitens der Stakeholder_innen und den Verlust wichtiger Erfahrungen und qualifizierten Personals (Kruk et al. 2009: 67ff).

Ein fünfter Faktor, der laut Kruk et al. auf die Implementation durch das Gebietsmanagement wirkt, ist die Existenz und der Inhalt einer **übergeordneten Strategie** oder Leitlinie der zuständigen Behörden. Die Autoren_innen kommen zu dem Schluss, dass Behörden in einer solchen Strategie Ziele, Zuständigkeiten, Beteiligungsprozesse, Managementansätze sowie Potenziale zur sozioökonomischen Entwicklung präzisieren sollten.¹⁵ Ohne eine solche angemessene Orientierungshilfe von offizieller Seite werde Misstrauen verstärkt und die Qualität des Schutzes gefährdet (Kruk et al. 2009: 69f).

Der sechste Faktor, der aus der Studie von Kruk et al. abgeleitet werden kann, ist die **Partizipation der lokalen Stakeholder_innen** bei den verschiedenen Aspekten des Gebietsmanagements. Die Autoren_innen nennen vier Gründe für die zentrale Bedeutung der Partizipation für eine erfolgreiche Implementation der FFH-Richtlinie. Zunächst sei sie entscheidend, um den Erfordernissen der Richtlinie selbst gerecht zu werden, die die Berücksichtigung ökonomischer, sozialer und kultureller Aspekte vorsieht (Kruk et al. 2009: 49). Des Weiteren ergebe sich aus dem großen Anteil von Gebieten in Privatbesitz, dem Zuwachs an zu bewirtschaftenden Gebieten insgesamt und dem häufigen Bedarf nach menschlicher Intervention in Schutzgebieten eine Notwendigkeit zur Beteiligung und Zusammenarbeit mit lokalen Stakeholdern_innen (ebd.). Bouwma et al. (2010a: 37) kommen zu dem Ergebnis, dass eine angemessene Partizipation ausreichend personelle Kapazitäten und Kompetenzen sowie finanzielle Ressourcen voraussetzt. Eine weitere Präzisierung einer angemessenen Partizipation findet jedoch nicht statt. Im Gegensatz dazu plädieren De Blust et al. (2010) nach einer Analyse der beim Gebietsmanagement auftretenden Konflikte für einen integrierten Managementansatz, der auf eine Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor und Stakeholdern_innen setzt und soziokulturelle sowie ökonomische Aspekte berücksichtigt. Im Idealfall hieße integriertes Management eine gemeinsame Einigung auf Erhaltungsziele und -maßnahmen und geteilte Verantwortung zur Umsetzung mit den Stakeholdern_innen auf lokaler Ebene. Dies bedeute in vielen Fällen eine Abkehr von traditioneller, sektoralorientierter Naturschutzpolitik (De Blust et al. 2010: 7).

Der siebte und damit letzte Faktor sind die beim Gebietsmanagement auftretenden **Konflikte**. Kruk et al. (2009: 49ff) sehen diese als Resultat einer fehlenden oder unzureichenden Partizipation. Dieser Wirkungszusammenhang spiegelt sich auch in anderen Studien der aktuellen Forschung wieder. So setzen verschiedene

¹⁵ Die Studie des Ecologic Instituts und des UCL führt die Notwendigkeit für diese Präzisierung auf die Offenheit der Richtlinie zurück (Ecologic Institut/UCL 2015: 12).

Studien der letzten Jahre einen Schwerpunkt auf partizipative Ansätze zur Bearbeitung bzw. Vermeidung von Konflikten beim Gebietsmanagement.¹⁶ Bouwma et al. (2010a: 36) kommen nach einer Analyse der bisherigen Erfahrungen der Mitgliedsstaaten mit partizipativen Ansätzen zu dem Schluss, dass frühe Beteiligung und Information von Stakeholdern_innen auf lokaler Ebene die Entstehung von Konflikten verhindern oder die Stärke des Konflikts abmildern kann. Durch Beteiligung könne laut Bouwma et al. (2010a: 37) eine Annäherung zwischen konkurrierenden Interessen erreicht und Vertrauen aufgebaut werden. Im Gegensatz zu Kruk et al., die Konflikte nur im Zusammenhang mit dem Akzeptanzproblem und angemessener Partizipation diskutieren, zeichnen Bouwma et al. (2010a) in ihrer Studie ein differenzierteres Bild. Die Autoren_innen konnten in allen Mitgliedsstaaten Konflikte mit organisierten Gruppen verschiedener Landnutzer_innen feststellen und zwei übergeordnete Ursachen identifizieren. Die bereits dargestellte Beteiligung und Information der Stakeholder_innen stellt eine Ursache dar. Als zweite Konfliktursache identifizieren sie miteinander unvereinbare Nutzungsinteressen (Bouwma et al. 2010a: 4, 36). Diese Nutzungskonflikte werden als natürliche Begleiterscheinung der Umsetzung der Richtlinie betrachtet, da diese auch mit Einschränkungen für verschiedene Nutzer_innen der Gebiete verbunden ist. Für die Verhinderung oder Bewältigung von Konflikten unterschiedlicher Art sehen die Autoren_innen die Faktoren *Kommunikationsmaßnahmen, personelle Kompetenzen und Kapazitäten, finanzielle Ausstattung, übergeordnete Strategie* und *Partizipation* als relevant an (Bouwma et al. 2010b: 14f).

Kruk et al. nehmen keine Gewichtung zu den sieben vorgestellten Faktoren mit Wirkung auf das Gebietsmanagement vor, betonen jedoch gleichzeitig die Bedeutung partizipativer Ansätze. Des Weiteren nimmt der Faktor der Akzeptanz und Unterstützung für das Projekt seitens der Behörden sowie Stakeholder_innen in ihren Ausführungen eine zentrale Rolle ein, da dieser mit allen weiteren Faktoren in Wechselwirkung steht. Im Gegensatz dazu wird in der aktuelleren Studie des Ecologic Instituts und des UCL eine eindeutige Gewichtung vorgenommen. Diese stellt fehlende personelle Kapazitäten und Kompetenzen als Hauptfaktor dar und bestätigt gleichzeitig die Relevanz anderer Faktoren, die von Kruk et al. identifiziert wurden (Ecologic Institut/UCL 2015: 1). Insgesamt wird deutlich, dass in der Debatte Konsens über den Einfluss verschiedener Faktoren und deren Interdependenz herrscht und lediglich unterschiedliche Schlüsse zu den Hauptfaktoren gezogen werden.

16 Dieses Forschungsinteresse lässt sich damit begründen, dass sowohl Mitgliedsstaaten als auch die Europäische Kommission nach den erheblichen Konflikten bei der Gebietsmeldung die Bedeutung einer angemessenen Partizipation erkannt haben. Diese Einsicht spiegelt sich auch in der Umsetzungspraxis wieder: Kruk et al. (2009: 49) stellten bereits im Jahr 2009 einen Trend zur intensiveren Beteiligung von Stakeholdern_innen bei den noch verbleibenden Phasen der Implementation fest.

4.2.3. Zwischenfazit

Aus dem aktuellen Forschungsstand zur praktischen Umsetzung der FFH-Richtlinie konnten allgemeingültige Faktoren abgeleitet werden, die die praktische Umsetzung für lokale bzw. regionale Behörden erschweren. Hier lassen sich drei Faktorengruppen unterscheiden: *Erstens* Faktoren, die Herausforderungen verstärken (Akzeptanzprobleme, Konflikte), *zweitens* Faktoren, die Möglichkeiten auf diese zu reagieren schwächen (fehlende personelle Kapazitäten und Kompetenzen, finanzielle Ressourcen und Leitlinien) und *drittens* Faktoren, die der Bearbeitung oder Vermeidung von Akzeptanzproblemen und Konflikten dienen (Kommunikation, Partizipation).

Die Ergebnisse der europäischen Studien sind aufgrund ihrer großen Fallzahl (alle Mitgliedsstaaten der EU) wenig tiefgehend, bilden aber dennoch eine wichtige inhaltliche Orientierung für die Analyse eines Einzelfalls, insbesondere wegen ihrer Problemorientierung. Dadurch liefern sie erste Erklärungsansätze für Implementationsdefizite. Die Studien erheben jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern verweisen auf den Einfluss komplexer Kontextfaktoren und Wirkungszusammenhänge, die auf lokaler bzw. regionaler Ebene auf die Umsetzung wirken. Bislang besteht eine empirische Forschungslücke zu der Ausgestaltung, den Implementationsproblemen und beeinflussenden Faktoren bei der praktischen Umsetzung im Kontext des föderalen Systems Deutschlands.¹⁷

4.3. Problemlösungsfähigkeit der niedersächsischen Umweltverwaltung nach der Verwaltungsstrukturreform

Neben den oben genannten allgemeingültigen Faktoren ergeben sich für die einzelnen Bundesländer spezifische Herausforderungen bei der Umsetzung. Bislang gibt es jedoch keine Studien zu den Implikationen der FFH-Richtlinie für niedersächsische Kommunen. In Niedersachsen, wie auch in anderen Bundesländern, steht die Umsetzung im Kontext von Verwaltungsmodernisierungen, die zu erheblichen Veränderungen führten. Zwei Studien liefern aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive umfassende Ergebnisse zur Auswirkung der Verwaltungsstrukturreform 2005 auf die Problemlösungsfähigkeit der niedersächsischen Umweltverwaltung. Umfangreiche Ergebnisse liefert zunächst die Studie „Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz“ im

¹⁷ Einzige Ausnahme bildet hier die Studie „Steigerung der Akzeptanz von FFH-Gebieten“ des Bundesamtes für Naturschutz, die bereits im Jahr 2005 als Hilfestellung für die Bewältigung von Konflikten veröffentlicht wurde (Sauer et al. 2005). Diese befasst sich zwar sehr tiefgehend mit dem Akzeptanzproblem und entstehenden Konflikten, untersucht im Gegensatz zur europäischen Forschung aber nicht die konkrete Ausgestaltung und allgemeine Faktoren, die die Umsetzung erschweren. Daher wird diese Studie hier nicht weiter behandelt.

Auftrag des Sachverständigenrats für Umweltfragen.¹⁸ Darauf aufbauend können ergänzende Befunde aus der aktuelleren Studie „Umweltrecht ohne Umweltschützer? Die Strukturreformen in den Umweltverwaltungen ausgewählter Bundesländer und ihre Herausforderungen“ des Öko-Instituts gezogen werden.¹⁹ Die Umweltverwaltung wird dabei als zentraler Akteur für die Umsetzung der umweltrechtlichen Vorgaben von überwiegend europäischer Ebene angesehen (Schulze et al. 2008a: 1).²⁰ Folglich sind die Ergebnisse auch für die Untersuchung der Umsetzung der FFH-Richtlinie relevant.

4.3.1. Veränderungen der Umweltverwaltung

Die Reform der niedersächsischen Umweltverwaltung steht im Kontext der gesamten Strukturreform, die zum 01.01.2005 unter der Regierung Wulff in Kraft trat. Diese zielte auf eine Entlastung des Landeshaushaltes und führte zu umfassenden Veränderungen im Verwaltungsaufbau durch die Auflösung einer vollständigen Verwaltungsebene. Beide Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Reform zu grundlegenden institutionellen Veränderungen im Bereich des Naturschutzes führte (Bauer et al. 2006: 69ff; Schulze et al. 2008a: 30). Im Folgenden werden die wichtigsten der Veränderungen als Grundlage für die Betrachtung der Auswirkungen erläutert.

Die radikalste Änderung ist die **Auflösung der vier Bezirksregierungen** zur Einrichtung eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus ohne Mittelebene und die damit einhergehende **Kommunalisierung**. Bei den Bezirksregierungen angesiedelte Aufgaben des Naturschutzes, mit Ausnahme der Großgebietsverwaltungen, wurden überwiegend kommunalisiert oder auf den neueingerichteten Geschäftsbereich Naturschutz beim Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz²¹ (NLWKN) übertragen. Landkreisen und kreisfreien Städten wurden damit umfassende Vollzugsaufgaben sowie die Zuständigkeit für die Erteilung von Befreiungen, Ausnahmen und Zustimmungen und die Ausweisung von Naturschutzgebieten außerhalb der Natura 2000 Gebiete übertragen. Zum Jahr 2008 ging planmäßig auch die Zuständigkeit für die Ausweisung der Natura 2000 Gebiete vom NLWKN auf die kommunalen Gebietskörperschaften über. Für die übernommenen Aufgaben erhalten diese nicht zweckgebundene Ausgleichszahlungen, die im allgemeinen Haushalt der Kommunen aufgehen. Die Fachaufsicht der Kommunen wurde seit der Reform vom Umweltministerium übernommen (Schulze et al. 2008a: 30f).

18 Die Ergebnisse sind dem ausführlichen Endbericht (Bauer et al. 2006) sowie der Kurzfassung (SRU 2007) zu entnehmen.

19 Die Ergebnisse sind dem Hintergrundbericht (Schulze et al. 2008a) sowie einem Policy-Papier (Schulze et al. 2008b) zu entnehmen.

20 Das Gutachten des SRU untersucht die institutionellen sowie prozessualen Veränderungen und deren Wirkung in allen Bundesländern. Aufgrund der stark variierenden Reformansätze werden hier nur die Ergebnisse für Niedersachsen vorgestellt.

21 Vorher Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz

Eine weitere Änderung mit großer Wirkung auf den Naturschutz ist die **Abschaffung des Niedersächsischen Landesamtes für Ökologie (NLÖ)**. Das NLÖ nahm als Sonderbehörde Aufgaben des Umweltmonitorings, der wissenschaftlichen Forschung und Konzeptentwicklung sowie der Fachberatung aller Verwaltungsebenen wahr. Der Großteil der Aufgaben wurde dem NLWKN übertragen, der Bereich „Ökologische Planung/Strategie“ ist zum Umweltministerium übergegangen (Schulze et al. 2008a: 31).

Bauer et al. (2006: 80) sehen in den beschriebenen organisatorischen Veränderungen auf der einen Seite einen Trend zur funktionalen Differenzierung, der sich in der Sektoralisierung der Aufgaben der Bezirksregierungen nach Ressortzuständigkeiten zeigt. Auf der anderen Seite beschreiben sie einen Trend zur Konzentration auf kommunaler Ebene, der sich durch die Übertragung umfassender Zuständigkeiten an die Kommunen und der Verlagerung der Fachaufsicht zum Umweltministerium ergibt. Über die organisatorischen Veränderungen hinaus hat die Reform auch personelle Implikationen für alle Ressorts. Die Umweltverwaltung musste innerhalb von fünf Jahren 420 Stellen abbauen (ebd.: 77). Insgesamt kommen beide Studien zu dem Schluss, dass die Umweltverwaltung im Bereich des Naturschutzes im besonderen Maße von der Reform betroffen ist (Schulze et al. 2008a: 30; Bauer et al. 2006: 102f). In der Kurzfassung des Gutachtens wird aufgrund der Auflösung der Bezirksregierungen und des NLÖ sowie der starken Aufgabenkommunalisierung sogar von einem radikalen Wandel gesprochen (SRU 2007: 7).

4.3.2. Wirkung auf die Problemlösungsfähigkeit der Umweltverwaltung

Nachdem die wichtigsten strukturellen Veränderungen erläutert wurden, werden nun Ergebnisse zur Wirkung auf die kommunale Umweltverwaltung und deren Problemlösungsfähigkeit dargestellt. Die Problemlösungsfähigkeit wird von Bauer et al. in drei Dimensionen untergliedert: *Erstens* die planerisch-konzeptionelle Dimension, die die Fähigkeit gemeinwohlorientierter Strategien zu entwickeln und durchzusetzen umfasst, *zweitens* die Vollzugsdimension, die den Vollzug von Umweltvorgaben und dessen Kontrolle untersucht und *drittens* die demokratisch-rechtsstaatliche Dimension, in der die Gewährleistung notwendiger Partizipation und Transparenz betrachtet wird (Bauer et al. 2006: 9). Explizit analysiert werden von Bauer et al. nur die ersten zwei Dimensionen, die Ausführungen lassen jedoch Rückschlüsse auf die demokratisch-rechtsstaatliche Dimension zu.

Bauer et al. stellen zunächst einen **Mangel an personellen Kapazitäten und Kompetenzen** fest, der aus den unsystematischen Personalkürzungen hervorgehe. Dies gilt insbesondere für die Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften, die im Zuge der Kommunalisierung eine Vielzahl neuer Aufgaben übernahm. Die kommunale Umweltverwaltung leidet zunächst unter dem Know-how Verlust, der

dadurch entsteht, dass zwar die Aufgaben kommunalisiert wurden, das spezialisierte Personal jedoch auf Landesebene verblieb. Des Weiteren werden der Personalausbau, die Weiterbildung des bestehenden Personals sowie der Einkauf von externem Expertenwissen durch die freie Verwendbarkeit der Zahlungen für die Aufgabenübernahme erschwert. Die häufig angespannte Haushaltslage führe in vielen Fällen dazu, dass die Zahlungen nicht für die Umweltverwaltung ausgegeben werden (Bauer et al. 2006: 87). Somit begünstigt der **Mangel an finanziellen Ressourcen** die personellen Kapazitätsdefizite und fehlenden Kompetenzen. Insgesamt sehen die Autoren_innen die Ressourcen- und Personalausstattung auf kommunaler Ebene als inadäquat an. Bauer et al. kommen in diesem Zusammenhang zu dem Ergebnis, dass die fehlenden personellen Kompetenzen und Kapazitätsdefizite bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs und Einsparungsdruck zu einer selektiven Aufgabenwahrnehmung sowie zu einer Abnahme der Qualität der Aufgabenwahrnehmung führen (Bauer et al. 2006: 77f, 104f, 240ff).

Darüber hinaus wird die Umsetzung der Naturschutzpolitik auf kommunaler Ebene auch durch die organisatorischen Veränderungen erschwert. Laut Bauer et al. (2006: 85f) fehlt es seit der Auflösung des NLÖ und der Bezirksregierungen an einer angemessenen **Beratung der Kommunen**, die nun im Zuständigkeitsbereich des NLWKN liegt. Durch die Auflösung des NLÖ entfiel zunächst die Aufgabe der unabhängigen, wissenschaftlichen Begleitung der Umweltverwaltung (ebd.: 106). Die fachlichen Empfehlungen des NLÖ stellten eine wichtige Orientierung für die Arbeit der kommunalen Umweltverwaltung dar und stärkten deren Position gegenüber anderen Interessen (ebd.). Durch den Wegfall der wissenschaftlichen Begleitung sind mehr Abwägungen und Gutachten auf kommunaler Ebene zu treffen. Zugleich wurde mit der Reform das konzentrierte Spezialwissen des NLÖ auf Landesebene aufgeteilt und der Zugang zu diesem für Kommunen erheblich erschwert. So sind nach der Reform alle Anfragen an die Leitungsebene des NLWKN zu richten (ebd.: 85f). Neben dieser Formalisierung der verwaltungsinternen Kommunikation stellen der komplexe organisatorische Aufbau und resultierende Koordinationsprobleme und lange Dienstwege eine Hürde für eine effektive Beratung dar (ebd.). Schulze et al. (2008a: 33) kommen zu einem ähnlichen Ergebnis und betonen, dass auch drei Jahre nach der Reform keine funktionsfähigen Kommunikationsstrukturen zwischen den zwei Ebenen bestehen.

Die Auflösung der Mittelinstanz und ressortübergreifenden Bündelung, die durch die Bezirksregierungen gewährleistet war, führt laut Bauer et al. zu einer **eingeschränkten Steuerung und Aufsicht der Kommunen** durch das Umweltministerium. Der entstehende Koordinierungsaufwand und die Zunahme der direkten Anfragen an das Ministerium verhindert demnach die Entwicklung von Leitlinien und Vorgaben (Bauer et al. 2006: 105). Fehlende Leitlinien stellen ein zweifaches Problem dar: Zum einen fehlt es den kommunalen Umweltverwaltungen an Orientierung und erhöht ihren eigenen Arbeitsaufwand, zum anderen können anderen Ressorts keine eigenen Prioritäten entgegengehalten werden (ebd.: 101).

Insgesamt kommen die Autoren_innen zu dem Schluss, dass nach Auflösung des NLÖ und der Bezirksregierungen beratende und überwachende Aufgaben de facto kaum abgedeckt werden:

„Das weitgehende Fehlen einer beratenden und überwachenden Fachinstanz macht sich bereits heute in der geschwächten Position der Mitarbeiter der Unteren Naturschutzverwaltung bemerkbar“ (Bauer et al. 2006: 102).

Die organisatorischen Veränderungen im Zuge der Reform begünstigten zudem eine **Politisierung** der Entscheidungen der Umweltverwaltung. Durch die Kommunalisierung rückten Aufgaben, wie die Ausweisung und Pflege von Schutzgebieten, in den Einzugsbereich kommunaler Politik. Dies resultiert laut Bauer et al. (2006: 242ff) in einer verstärkten Einflussnahme politischer und wirtschaftlicher Akteure_innen. Zudem stellen die unter Legitimationsdruck stehenden Landräte_innen ein Hindernis bei der Durchsetzung unpopulärer oder kostspieliger Maßnahmen dar. Des Weiteren wurde festgestellt, dass mit Wegfall der Mittelinanz die politische Einflussnahme seitens des Umweltministeriums zunahm. Die Politisierung zeige sich weiterhin in der Abschaffung der Mittelinanz und des NLÖ, die sich durch größere Unabhängigkeit auszeichneten, und damit ein Gegengewicht zur politischen Einflussnahme von Ebene der Kommunen und Landesebene bildeten. Zusammen mit der oben beschriebenen Schwächung der Umweltverwaltung in Entscheidungsprozessen durch die unangemessene Beratung und Steuerung nimmt in Folge der Politisierung der Einfluss fachfremder Faktoren zu und die Fähigkeit zur Durchsetzung gemeinwohlorientierter Maßnahmen nimmt ab (Bauer et al. 2006: 242ff). Laut den Autoren_innen ermöglicht damit die Kommunalisierung eine stärkere Kontrolle des Naturschutzes (ebd.: 107f). Schulze et al. (2008b: 19) sehen die zentrale Herausforderung der kommunalen Umweltverwaltung daher darin, eine effektive Naturschutzpolitik durchzusetzen trotz der Kapazitätsdefizite und der starken Überlastung durch politische Einflüsse.

Bauer et al. kommen in ihrer ausführlichen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die strukturellen Veränderungen der Umweltverwaltung zu einer erheblichen Schwächung des Naturschutzes beitragen. In diesem Zusammenhang sprechen die Autoren_innen von einer politisch orientierten Reform, dessen Ziel die „Umkehr des Primats der Natur insbesondere in Schutzgebieten und eine weitere Öffnung für Nutzergruppen“ war (Bauer et al. 2006: 97). Diesen Verdacht der absichtsvollen Schwächung des Naturschutzes begründen sie mit dem Ausmaß von strukturellen Veränderungen, die unausweichlich zu einer Schwächung beitragen. Dies zeige sich in den bereits dargestellten Auswirkungen der Reform auf die Problemlösungsfähigkeit der Umweltverwaltung durch den Entzug finanzieller und personeller Ressourcen und Aufbau struktureller Erschwernisse (ebd.: 102f, 240ff). Darüber hinaus sehen die Autoren_innen ihren Verdacht dadurch bestätigt, dass auch die Mittel der Umweltverbände gekürzt wurden (Bauer et al. 2006: 97-100, 240ff).

4.3.3. Zwischenfazit

Insgesamt kann aus den dargestellten Studien geschlossen werden, dass sich die Verwaltungsmodernisierung auf alle drei Dimensionen der Problemlösungsfähigkeit der Umweltverwaltung im Bereich des Naturschutzes auswirkt. Auf kommunaler Ebene wurden negative Konsequenzen für den Umfang und die Qualität des Aufgabenvollzugs festgestellt. Darüber hinaus ist aufgrund des Kapazitätsmangels eine negative Wirkung auf die Gewährleistung von transparenten Prozessen und Partizipation zu erwarten. In der planerisch-konzeptionellen Dimension zeichnet sich ein Mangel an Strategien und Leitlinien von Seiten der Landesebene ab. Auf kommunaler Ebene erschweren die fehlenden Leitlinien von höherer Ebene, die Kapazitätsdefizite und die Politisierung der kommunalen Entscheidungen die Durchsetzung gemeinwohlorientierter Handlungsmöglichkeiten gegenüber konkurrierenden Interessen.

Diese Erkenntnisse bilden eine wichtige Grundlage für die Analyse der Umsetzung der FFH-Richtlinie sowie eine Ergänzung der europäischen Forschung, da die länderspezifischen Rahmenbedingungen für das Handeln der kommunalen Umweltverwaltung nach der Verwaltungsmodernisierung bestimmt werden. Da keine weiteren Änderungen der Verwaltungsstruktur vorgenommen wurden und sich somit lediglich die Umgangsweise mit den neuen Rahmenbedingungen verändert, kann hier der Schluss gezogen werden, dass die Reform die kommunale Umweltverwaltung nachhaltig geschwächt hat. Mit Blick auf den oben beschriebenen Vorwurf und das Fehlen einer aktuelleren Studie kommt der Frage, inwieweit bis heute eine Schwächung vorliegt, eine besondere Relevanz zu.

5. Theoretisch-analytische Herangehensweise

5.1. Die Wirkung der strukturellen Veränderungen auf die Umsetzung der FFH-Richtlinie

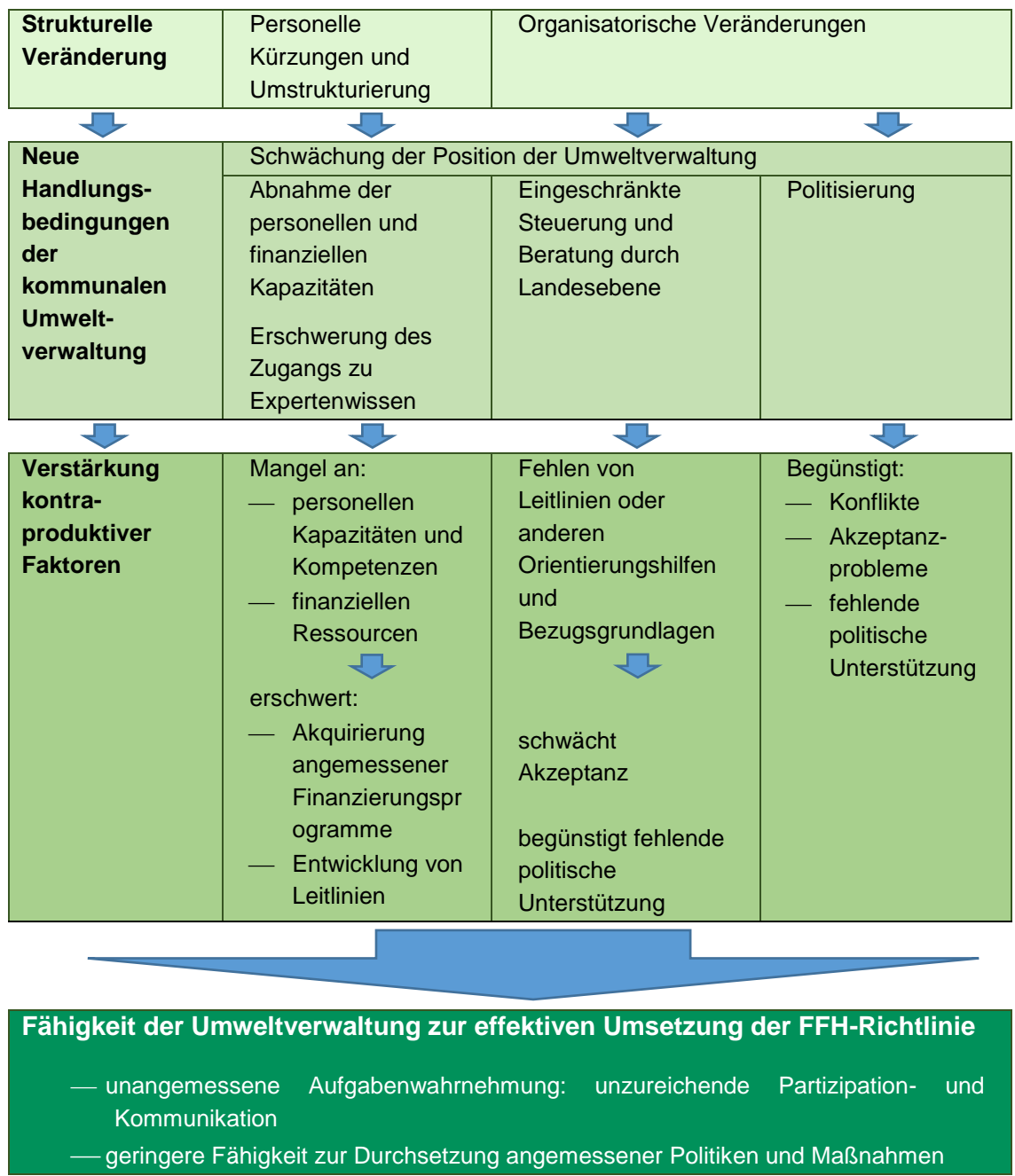
Basierend auf der Annahme, dass strukturelle Rahmenbedingungen die Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Umweltverwaltung beeinflussen und damit die Umsetzung selbst, wird zur Erklärung von Implementationsproblemen auf kommunaler Ebene eine Verbindung zwischen den allgemeingültigen Faktoren (Kapitel 4.2), die die Umsetzung der FFH-Richtlinie erschweren, und den Implikationen der Verwaltungsstrukturreform (Kapitel 4.3) hergestellt. Diese Zusammenführung wird in Abbildung 4 veranschaulicht. Dabei werden die Faktoren für die Gebietsausweisung und das Gebietsmanagement zusammengefasst, da im Fallbeispiel die rechtliche Sicherung bereits Grundlagen für das Gebietsmanagement festlegt und damit beispielsweise Erfordernisse der Partizipation und einer integrativen Betrachtungsweise bereits bei der Sicherung anzuwenden sind.

Aus der Zusammenführung lässt sich folgende These zum Wirkungszusammenhang ableiten:

Die strukturellen Veränderungen erschweren die praktische Implementation der FFH-Richtlinie durch die kommunale Umweltverwaltung, weil kontraproduktive Faktoren verstärkt werden.

Eine Verstärkung der kontraproduktiven Faktoren erfolgt in zweierlei Hinsicht: Auf der einen Seite nehmen die Herausforderungen zu, auf die die Umweltverwaltung reagieren muss, um eine erfolgreiche Umsetzung zu gewährleisten. Auf der anderen Seite werden die Möglichkeiten der Umweltverwaltung, auf Herausforderungen zu reagieren und eine angemessene Umsetzung zu gewährleisten, geschwächt. Beides führt zu einer Reduzierung der Fähigkeit zur Umsetzung der Richtlinie und zeigt sich in einer eingeschränkten Aufgabenwahrnehmung sowie schwächeren Durchsetzung von Schutzgebietsverordnungen und anderen Maßnahmen für die Erreichung des „günstigen Erhaltungszustands“. Im Folgenden soll die in dieser Arbeit zu überprüfende Wirkung der Reform auf die Fähigkeit der kommunalen Umweltverwaltung zur Umsetzung der Richtlinie ausführlicher erläutert werden.

Abbildung 4: Wirkung der Verwaltungsstrukturreform auf die Umsetzungsfähigkeit



Quelle: eigene Darstellung

Die kommunale Umweltverwaltung muss die rechtlich festgelegten Umsetzungserfordernisse erfüllen, wie eine fachlich und rechtlich angemessene Ausarbeitung von Schutzgebietsverordnungen, und gleichzeitig weitere Aufgaben wahrnehmen, die für eine erfolgreiche Umsetzung entscheidend sind und sich aus den festgestellten kontraproduktiven Faktoren ableiten. So ist es Aufgabe der kommunalen Umweltverwaltung zum einen angemessene Kommunikationsmaßnahmen und Partizipationsprozesse zu gewährleisten, um die Akzeptanz für das Projekt zu stärken und Konflikte zu vermeiden. Zum anderen muss sie Leitlinien und Strategien für ihre Arbeit entwickeln, sofern diese nicht von

höherer Ebene vorgegeben werden, und Förderprogramme akquirieren. Die personellen Kapazitäten und Kompetenzen sowie finanziellen Ressourcen sind die zentralen Faktoren, die über die Fähigkeit der Umweltverwaltung entscheiden, diese umfangreichen Aufgaben mit angemessenem Umfang und Qualität wahrzunehmen. Die personellen Veränderungen der Verwaltungsstrukturreform führten laut der vorgestellten Studien jedoch zu einer Verschlechterung der personellen Kapazitäten und Kompetenzen auf kommunaler Ebene bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs durch die Kommunalisierung. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass sich die nicht zweckgebundenen Zuwendungen zu Lasten des Umweltausbaus auswirken und damit einen Mangel an finanziellen Ressourcen begünstigen. Es wird daher gefolgert, dass diese veränderten Rahmenbedingungen die Aufgabenwahrnehmung bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie negativ beeinflussen. Dies führt zum einen zu einer Verschlechterung der Erfüllung der formal vorgesehenen Aufgaben, zum anderen kann die Verwaltung in geringerem Maße auf die mit der Umsetzung verbundenen Herausforderungen reagieren. Insbesondere die Schaffung der notwendigen Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft durch Kommunikations- und Partizipationsmaßnahmen könnte sich als schwierig herausstellen und die Durchführung nachhaltiger Erhaltungsmaßnahmen erschweren. Insgesamt ist zu erwarten, dass die Kapazitätsdefizite und die resultierende Verstärkung anderer kontraproduktiver Faktoren zu einer Schwächung der Aufgabenwahrnehmung bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie führen. Daraus leitet sich die erste zu überprüfende Annahme ab:

Annahme 1: Die neuen strukturellen Rahmenbedingungen verstärken Faktoren, die eine angemessene Aufgabenwahrnehmung durch die kommunale Umweltverwaltung erschweren.

Diese Wirkung auf die Aufgabenwahrnehmung kann sich zusätzlich durch die organisatorischen Implikationen der Reform verstärken. Die unangemessene Steuerung und Beratung durch das Umweltministerium bzw. NLWKN könnte zu einem Mangel an Leitlinien sowie anderen Orientierungshilfen und Bezugsgrundlagen auf kommunaler Ebene führen. Dies wiederum kann einerseits die Aufgabenwahrnehmung erschweren, andererseits auch das Misstrauen der Stakeholder_innen fördern. Zudem ist zu erwarten, dass die Kommunalisierung die Umsetzung der FFH-Richtlinie beeinträchtigt. Die Übergabe der Zuständigkeit für die Ausweisung der Schutzgebiete von den Bezirksregierungen bzw. seit 2005 dem NLWKN an die Kommunen begünstigt eine Politisierung der rechtlichen Sicherung und Managementplanung. Während auf Mittel- bzw. Landesebene naturschutzfachliche Erwägungen im Vordergrund standen, ist die kommunale Umweltverwaltung einem stärkeren Einfluss anderer Interessen ausgesetzt. Zum einen können politische Erwägungen von Seiten anderer Ressorts, des Landrates oder der Landrätin und der Kreistagsabgeordneten die Unterstützung für das Projekt schwächen. Zum anderen ist die Umweltverwaltung direkt mit Akzeptanzproblemen der Stakeholder_innen und zum Teil stark politisierten Nutzungskonflikten konfrontiert. Während vor der Reform die zuständige Instanz

von diesen Einflüssen abgeschirmt wurde, muss die kommunale Umweltverwaltung ihre anspruchsvollen Aufgaben nun unter starken politischen Einflüssen wahrnehmen. Dies gilt insbesondere für den Prozess der rechtlichen Sicherung, da die Schutzgebietsverordnungen letztlich vom Kreistag verabschiedet werden müssen und der Landrat oder die Landrätin durch einen Einspruch den Beschluss verzögern kann. Insgesamt ist anzunehmen, dass die verschiedenen organisatorischen Änderungen die Aufgabenwahrnehmung zusätzlich in zweierlei Hinsicht erschweren: Zum einen entsteht ein hoher Bedarf an Kommunikations- und Partizipationsmaßnahmen, um die Unterstützung von anderen Ressorts, der Kreispolitik und Stakeholder_innen zu gewinnen, zum anderen erschweren fehlende Leitlinien eben diese Aufgaben.

Darüber hinaus wird eine geringere Durchsetzungsfähigkeit von gemeinwohlorientierten Politiken bei der Sicherung der Natura 2000 Gebiete sowie der Entwicklung und Vereinbarung von Managementmaßnahmen in Folge der Reform erwartet, da die Kapazitätsdefizite sowie die strukturellen Erschwernisse zu einer geschwächten Position der kommunalen Umweltverwaltung führen. Gemeinwohlorientierte Politiken sind in diesem Kontext zu verstehen als solche Verordnungen, Strategien, politischen Programme oder andere Maßnahmen, die auf einen effektiven Schutz der Artenvielfalt und damit verbundener Ökosystemdienstleistungen für zukünftige Generationen zielen und damit beispielsweise auch die Lebensgrundlage der Bevölkerung erhalten. Da es sich hier um Aushandlungsprozesse handelt, begünstigt die geschwächte Position der Umweltverwaltung eine Priorisierung anderer Aspekte, beispielsweise privater Nutzungsinteressen, und gefährdet die erfolgreiche Umsetzung der Richtlinie. Die zweite zu überprüfende Annahme lautet folglich:

Annahme 2: Die neuen strukturellen Rahmenbedingungen verstärken Faktoren, die die Durchsetzung von angemessenen Politiken zur Umsetzung der FFH-Richtlinie erschweren.

5.2. Operationalisierung

Zur Beantwortung der Fragestellung werden die zwei formulierten Annahmen in der Einzelfallstudie überprüft. Dazu sollen zunächst durch eine **Analyse des Auftretens der kontraproduktiven Faktoren** Rückschlüsse auf den Einfluss der strukturellen Rahmenbedingungen gezogen werden. Betrachtet werden hier zum einen Faktoren, die Herausforderungen verstärken. Diese sind die begleitenden Konflikte, fehlende Akzeptanz der Stakeholder_innen sowie die unzureichende politische Unterstützung von anderen Ressorts, dem Landrat oder der Kreispolitik. Hierbei sollen auch mögliche Wechselwirkungen zwischen Akzeptanzproblemen und Konflikten und der Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Umweltverwaltung rekonstruiert werden. Zum anderen werden Faktoren analysiert, die die Möglichkeiten der Umweltverwaltung zur effektiven Umsetzung negativ beeinflussen. Diese sind fehlende personelle und finanzielle Kapazitäten,

Kompetenzen, unzureichendes Expertenwissen des Personals und fehlende Leitlinien sowie andere Bezugsgrundlagen für die Arbeit der Verwaltung. Zur Operationalisierung dieser Faktoren wurde ein Fragenkatalog aus dem dargestellten Forschungsstand abgeleitet. Dieser ist Anhang A zu entnehmen.

Nach der Analyse der kontraproduktiven Faktoren werden die Wirkungszusammenhänge zwischen diesen und der Umsetzungsfähigkeit²² untersucht. Dafür werden die Aufgabenwahrnehmung und Durchsetzungsfähigkeit der kommunalen Umweltverwaltung bewertet und Wirkungszusammenhänge geprüft. Bei der **Bewertung der Aufgabenwahrnehmung** werden nur die Partizipations- und Kommunikationsmaßnahmen gegenüber den Stakeholdern_innen betrachtet. Dies wird damit begründet, dass diese Maßnahmen ausschlaggebend für die spätere Pflege der Gebiete sind, da sie die notwendige Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft schaffen. Zur Bewertung der Partizipation wird einerseits der Aufgabenumfang betrachtet, andererseits die Einhaltung des vorgesehenen Zeitplans. Die Wahrnehmung der Kommunikationsaufgaben wird separat für den aktuellen Sicherungsprozess und für das Natura 2000 Projekt allgemein untersucht. Dabei werden der Aufgabenumfang sowie die Häufigkeit der Maßnahmen betrachtet. Zur weiteren Operationalisierung wurde ein Fragenkatalog aus dem dargestellten Forschungsstand abgeleitet (Anhang A). Darüber hinaus soll die **Durchsetzungsfähigkeit von allgemeinwohlorientierten Politiken** bewertet werden. Hierfür wird der Verordnungsentwurf für die Sicherung des Gebietskomplexes Hammeniederung und Teufelsmoor naturschutzfachlich danach bewertet, ob die Regelungen einen „günstigen Erhaltungszustand“ der geschützten Arten und Lebensräume gewährleisten können. Dabei werden *erstens* die Schutzzwecke und die sich daraus ableitenden Erhaltungsziele der Gebiete betrachtet, die eine entscheidende Bezugsgrundlage für das Gebietsmanagement darstellen (siehe Kapitel 2), *zweitens* Regelungen zu verschiedenen Nutzungen, da die Einschränkung schädlicher Handlungen maßgeblich über den Schutzerfolg entscheidet und *drittens* Regelungen zu Managementmaßnahmen, die darüber entscheiden ob notwendige Maßnahmen zukünftig durchgeführt werden können. Zur Orientierung dient dabei ein Leitfaden des Bundes für Umwelt und Natur e.V. (BUND) und des Naturschutzbundes Deutschland e.V. (NABU), der Grundlagen für eine europarechtskonforme Schutzgebietsausweisung aufführt (Niederstadt 2006: 3).

²² Umsetzungsfähigkeit meint in dieser Arbeit, die Fähigkeit eine effektive Umsetzung der Richtlinie zu gewährleisten durch 1) eine angemessene Aufgabenwahrnehmung und 2) Durchsetzung von Schutzgebietsverordnungen oder anderer Maßnahmen, die einen „günstigen Erhaltungszustand“ gewährleisten können.

6. Fallstudie Landkreis Osterholz

6.1. Begründung der Fallauswahl

Zur Überprüfung der entwickelten Annahmen wird in dieser Arbeit die praktische Umsetzung im Landkreis Osterholz, speziell der Prozess zur rechtlichen Sicherung des Gebietskomplexes Hammeniederung und Teufelsmoor als Einzelfall gewählt. Die Auswahl wird zunächst damit begründet, dass sich bei diesem Prozess bereits kontraproduktive Faktoren andeuten, die sich beispielsweise in dem starken Protest gegen die geplante Sammelverordnung zeigen. Die Fallstudie bietet daher die Möglichkeit die vermuteten Wirkungszusammenhänge zu untersuchen. Darüber hinaus erfolgte die Fallauswahl aus praktischen Gründen, da die räumliche Nähe die Durchführung von Interviews erleichterte. Zudem befindet sich der Prozess während der Bearbeitungszeit dieser Arbeit bereits in der Endabstimmung und damit letzten Phase. Dadurch ist einerseits eine gute Materiallage für die Dokumenten- und Presseanalyse vorhanden. Andererseits kann auf Grundlage des Verordnungsentwurfs bereits eine erste Einschätzung zur Durchsetzung einer naturschutzfachlich angemessenen Verordnung getroffen werden.

6.2. Hintergrund zur Fallstudie

6.2.1. Die Entwicklung der rechtlichen Sicherung im Landkreis Osterholz

Im Landkreis Osterholz befinden sich insgesamt 12 Natura 2000 Gebiete, die etwa 16,5% der Gesamtfläche des Landkreises umfassen (Landkreis Osterholz o.J. a).²³ Davon sind zwei Vogelschutzgebiete und zehn FFH-Gebiete. Bei der Übernahme der Zuständigkeit für die Ausweisung zum Jahresbeginn 2008 waren nur zwei der Natura 2000 Gebiete vollständig als Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiet geschützt (Landkreis Osterholz 2012a: 3). Seitdem liegt die Verantwortung für die Ausarbeitung, Abstimmung und Überarbeitung der Schutzgebietsverordnungen beim Planungs- und Naturschutzamt als untere Naturschutzbehörde. Die Verabschiedung der Verordnungen erfolgt jedoch durch den Kreistag. Nach der Kommunalisierung entwickelte die Kreisverwaltung einen konzeptionellen Vorschlag zur Sicherung der Gebiete einschließlich einer Prioritätensetzung, um den neuen umfangreichen Aufgaben gerecht zu werden (Landkreis Osterholz 2009). Das Konzept sah eine Ausweisung in vier Gebietskomplexen jeweils durch eine Sammelverordnung vor. Ab 2009 sollte zunächst mit der Ausweisung des **Gebietskomplexes „Hammeniederung und Teufelsmoor“** als Naturschutz- bzw. Landschaftsschutzgebiete durch eine Sammelverordnung begonnen werden (ebd.). Aus personellen Gründen verzögerte sich die Umsetzung, so dass der Abschluss

²³ Eine Übersicht über die FFH- und Vogelschutzgebiete ist Anhang B zu entnehmen.

zwischenzeitlich von 2018 auf 2021 verschoben wurde (Landkreis Osterholz 2012). Aufgrund drohender Strafzahlungen verpflichtete das Niedersächsische Umweltministerium den Landkreis jedoch zur Ausweisung aller Gebiete bis 2018. In dem aktuellen Zeitplan sind für die Sicherung des ersten Gebietskomplexes 24 Monate vorgesehen. Diese hätte bereits Ende Februar 2015 abgeschlossen sein sollen (Landkreis Osterholz 2014c).

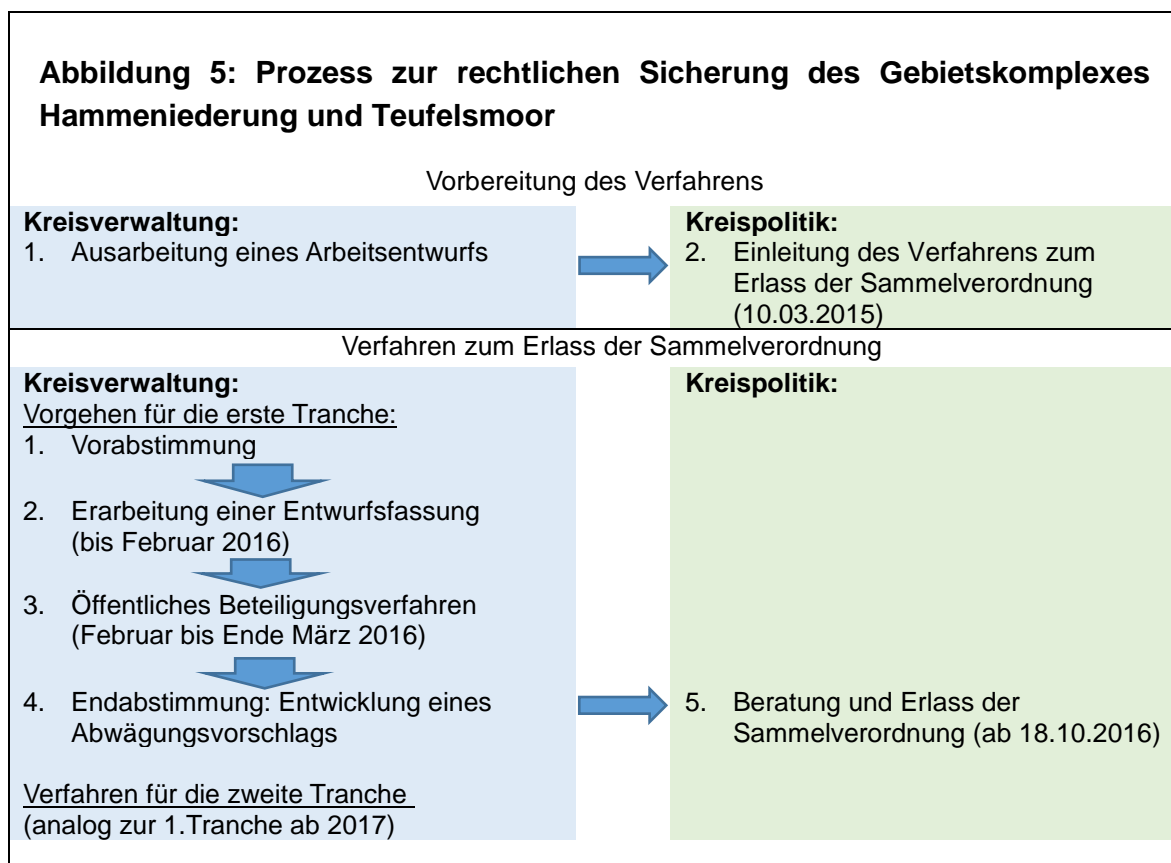
6.2.2. Der aktuelle Sicherungsprozess

Im Gegensatz zu dem vorgesehenen Zeitplan begann der Prozess zur rechtlichen Sicherung des ersten Gebietskomplexes erst 2014 mit der Ausarbeitung eines Arbeitsentwurfs für eine Sammelverordnung. Dieser wurde Anfang 2015 im Ausschuss für Umweltplanung und Bauwesen sowie im Kreisausschuss vorgestellt (Landkreis Osterholz 2015a). Darauf aufbauend wurde das Verfahren zum Erlass der Sammelverordnung über Natur- und Landschaftsschutzgebiete im Bereich Hammeniederung und Teufelsmoor am 10.03.2015 eingeleitet (ebd.). Mit der Einleitung des Verfahrens wurde auch die weitere Vorgehensweise der Umweltverwaltung von der Kreispolitik festgelegt (Landkreis Osterholz 2015c: 4f; siehe Abbildung 5). Während des gesamten Verfahrens soll die Umweltverwaltung im Ausschuss für Umweltplanung und Bauwesen über den Fortschritt des Verfahrens berichten. In einem ersten Schritt sollte die kommunale Umweltverwaltung zunächst in einer Vorabstimmung mit besonders betroffenen Nutzern_innen den Arbeitsentwurf ergänzen, anpassen und daraus eine Entwurfsfassung entwickeln. Diese Entwurfsfassung sollte dann als Grundlage für das anschließende formal-rechtliche Beteiligungsverfahren dienen. Nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens sollte die kommunale Umweltverwaltung in der Endabstimmungsphase einen Abwägungsvorschlag entwickeln, der die in dem Beteiligungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen berücksichtigt. Dieser dient der Kreispolitik zur weiteren Beratung in den Fraktionen, Ausschüssen sowie im Kreistag und letztlich als Beschlussvorlage für die Verabschiedung im Kreistag. Die Verantwortung für den Beschluss der Sammelverordnung liegt folglich bei den 46 Abgeordneten und den Kreistagsfraktionen. Aktuell, in der 16. Wahlperiode, bilden die SPD mit 18 Mitgliedern und die CDU mit 13 Mitgliedern die absolute Mehrheit (Landkreis Osterholz o.J. b).²⁴ Diese Konstellation bleibt bis Ende Oktober 2016 bestehen. Ab November 2016 tritt der am 11. September 2016 in der Kommunalwahl gewählte Kreistag zusammen. Über die Sammelverordnung und mögliche Modifizierungen wird voraussichtlich in der Sonderkreistagssitzung am 19. Oktober vom alten Kreistag der 16. Wahlperiode entschieden (Landkreis Osterholz 2015a; Landkreis Osterholz 2015c).

Während der Vorbeteiligung entschied die Kreisverwaltung das weitere Verfahren in zwei Tranchen durchzuführen. Die erste Tranche beinhaltet die gesamte

²⁴ Weitere Fraktionen sind Bündnis 90/Die Grünen (9 Mitglieder), Die LINKE (2 Mitglieder) und die Fraktion der Bürgerfraktion und FDP (3 Mitglieder).

Sammelverordnung ohne Regelung der landwirtschaftlichen Nutzung auf Privatflächen in den zwei Naturschutzgebieten (NSG) und dem Landschaftsschutzgebiet (LSG) „Beekniederung“. Für diese Tranche ging der Verordnungsentwurf bereits im Februar 2016 in das formal-rechtliche Beteiligungsverfahren. Nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens Ende März 2016 befindet sich die Umweltverwaltung nun in der Endabstimmungsphase. Ursprünglich sollte die erste Tranche bereits am 21. Juni 2016 im Kreistag verabschiedet werden. Aufgrund der großen Zahl eingegangener Stellungnahmen verschob die Umweltverwaltung den Beschluss auf eine Sonderkreistagsitzung am 18. Oktober 2016 (Landkreis Osterholz 2016a). Nach Beschluss der ersten Tranche ist das gleiche Verfahren für die zweite Tranche vorgesehen. In dieser sollen die spezifischen landwirtschaftlichen Regelungen für einzelne Privatflächen in den oben genannten Gebieten ergänzt und die Sammelverordnung damit vervollständigt werden. Eine ausreichende hoheitliche Sicherung ist erst nach dieser Vervollständigung gegeben (Landkreis Osterholz 2015e; Landkreis Osterholz 2016a).



Quelle: eigene Darstellung

6.2.3. Informationen zum Gebietskomplex Hammeniederung und Teufelsmoor

Durch die geplante Sammelverordnung, die zwei NSG-Verordnungen sowie drei LSG-Verordnungen umfasst, sollen einerseits Natura 2000 Gebiete hoheitlich gesichert werden, die ca. 73% des Gebietes der Verordnung umfassen, andererseits sollen weitere ökologisch und landschaftlich wertvolle Flächen, die nicht von Natura 2000 abgedeckt sind, geschützt werden (Landkreis Osterholz 2016d). Der Gebietskomplex umfasst einen Großteil des FFH-Gebietes „Untere Wümmeniederung, untere Hammeniederung mit Teufelsmoor“, das mit über 4000ha das größte der FFH-Gebiete im Landkreis ist, sowie das Vogelschutzgebiet „Hammeniederung“ mit einer Gesamtfläche von 6296 ha, wobei sich die zwei Gebiete teilweise überschneiden (Landkreis Osterholz o.J. a). Das FFH-Gebiet soll durch die NSG „Hammeniederung“ und „Teufelsmoor“, das Vogelschutzgebiet durch die LSG „Hammeniederung“ und „Beekniederung“ geschützt werden. Das LSG „Teufelsmoor“ wird weitere Flächen unter Schutz stellen, die nicht unter die Natura 2000 Kulisse fallen. Eine Übersicht über die Gebiete der Sammelverordnung ist Anhang C zu entnehmen.²⁵

Eine Besonderheit der Gebietskulisse ist das fast 3000 ha große *Naturschutzgroßprojekt gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung Hammeniederung* (kurz GR-Projekt). Im Rahmen dieses Projektes erhielt der Landkreis zwischen 1995 und 2009 insgesamt 16 Mio. € Fördergelder vom Bundesumweltministerium sowie Niedersächsischen Umweltministerium, um das Gebiet zu sichern und zu entwickeln. Im Gegenzug verpflichtete sich der Landkreis unter anderem zur Ausweisung des Gebietes als Naturschutzgebiet (Landkreis Osterholz 2012b). Dieser Verpflichtung wird durch das NSG „Hammeniederung“ nachgekommen (Landkreis Osterholz 2016d).

6.3. Analyse kontraproduktiver Faktoren

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Inhaltsanalyse zu den einzelnen kontraproduktiven Faktoren, die tatsächlich nach der Verwaltungsstrukturreform auf kommunaler Ebene auftreten, dargestellt und abschließend ein Zwischenfazit gezogen, das die Grundlage für die anschließende Untersuchung der Wirkungszusammenhänge bildet.

²⁵ Landschafts- und Naturschutzgebiete sind zwei Schutzkategorien für den Schutz der Natur und Landschaft. Die genaue Definition ist den Paragraphen 23 und 26 des Bundesnaturschutzgesetzes zu entnehmen. Grundsätzlich ist ein NSG die höchste Schutzkategorie.

6.3.1. Personelle und finanzielle Kapazitäten

Zunächst ist zu untersuchen, ob in Folge der Verwaltungsstrukturreform ein Defizit an personellen sowie finanziellen Kapazitäten bei der kommunalen Umweltverwaltung entstand. Nach der Reform fand im Landkreis Osterholz zunächst nur eine Anhebung von Stundenkontingenten im Bereich Städtebau statt, nicht aber im Naturschutzbereich (Interview Kreisverwaltung). Nach der Kommunalisierung der Zuständigkeit für die Sicherung der Natura 2000 Gebiete im Jahr 2008 wies die Kreisverwaltung darauf hin, dass der resultierende Zeit- und Personalbedarf die damaligen Kapazitäten des Planungs- und Naturschutzamtes überstieg. Die Einhaltung der europarechtlichen Fristen zur Sicherung der Natura 2000 Gebiete ohne Personalanhebung wurde daher von der Verwaltung als unrealistisch eingestuft (Landkreis Osterholz 2009: 15f). Daraufhin wurde die Einrichtung einer zusätzlichen Vollzeitstelle für 2010 geplant, die Besetzung der Stelle für die Sicherung der Natura Gebiete erfolgte letztlich erst im März 2013 (Landkreis Osterholz 2014a: 3; Landkreis Osterholz 2014b). Die Kosten für diese Stelle konnten nur anteilig durch den finanziellen Ausgleich des Landes gedeckt werden (Landkreis Osterholz 2014b). Als der Landkreis 2014 zur Sicherung aller Natura 2000 Gebiete bis 2018 verpflichtet wurde, ergab sich der Bedarf für eine zusätzliche Vollzeitstelle (Interview Kreisverwaltung). Aufgrund der unzureichenden Finanzausweisungen des Landes und der Haushaltssituation des Landkreises konnte zunächst keine weitere Vollzeitstelle eingerichtet werden (Landkreis Osterholz 2012a: 3). Erst nach einem intensiven Briefwechsel zwischen dem Landkreis und dem Umweltministerium erhielt der Landkreis weitere Zuwendungen und es konnte eine zweite Stelle eingerichtet werden (Interview Naturschutz; Landkreis Osterholz 2014a). Im Aufgabenbereich Natura 2000 wurden somit seit der Kommunalisierung zwei Stellen geschaffen. Insgesamt decken die Zuwendungen für den Aufgabenbereich nicht die Kosten für die zwei geschaffenen Stellen. Für die Einheitsbehörde Landkreis Osterholz stellt dies eine Belastung dar (Interview Kreisverwaltung). In diesem Jahr wurden die personellen Kapazitäten durch den eintretenden Mutterschutz einer der Mitarbeiterinnen, die für Natura 2000 eingestellt worden war, zeitweise geschwächt (Interview Naturschutz).

Der interviewte Vertreter der Kreisverwaltung hält die personellen Kapazitäten in Anbetracht des erheblichen Aufgabenumfangs, der mit der fachlich und rechtlich angemessenen Ausarbeitung von Schutzgebietsverordnungen und den umfangreichen Abstimmungserfordernissen für die großen Natura 2000 Gebiete einhergeht, für unzureichend. Diese Einschätzung wird vom Landvolk (Interview) und dem ehrenamtlichen Naturschutz (Interview) geteilt. Von Seiten des ehrenamtlichen Naturschutzes (Interview) wird angeführt, dass die Verwaltung sich aufgrund der unzureichenden Zuwendungen vom Ministerium nicht breit genug aufstellen kann und der Personalbedarf für die Sicherung der Natura Gebiete nicht gedeckt wird. Insgesamt können die finanziellen Kapazitäten des Planungs- und Naturschutzamtes nach der Kommunalisierung als unzureichend eingestuft werden. Darüber hinaus sind die personellen Kapazitäten trotz der anteiligen Finanzierung

aus weiteren Mitteln des Landkreises nicht angemessen für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben.

6.3.2. Kompetenzen und Expertenwissen

Nun ist zu überprüfen, ob sich die Verwaltungsstrukturreform im Fallbeispiel negativ auf die Verfügbarkeit von Kompetenzen und Expertenwissen auf kommunaler Ebene auswirkt. Aus Sicht des interviewten Vertreters der Kreisverwaltung sind im Planungs- und Naturschutzamt die notwendigen Kompetenzen für die praktische Umsetzung der FFH-Richtlinie vorhanden. Zum einen ist im Amt selbst ein interdisziplinäres Team aus Biologen_innen, Landespflegern_innen, Landesökologen_innen sowie Verwaltungskräften, die den juristischen Teil abdecken, vorhanden. Zum anderen kann auf weitere Fachkräfte in der Landkreisverwaltung zurückgegriffen werden, beispielsweise vom Rechtsamt (Interview Kreisverwaltung).

Zudem ist laut dem Vertreter der Kreisverwaltung (Interview) durch die Reform kein Know-how Verlust entstanden, sondern eine deutlich stimmigere Verteilung der Aufgaben und des Fachwissens: Einerseits sind die Aufgaben, die einen landesweiten Überblick erfordern, beim NLWKN angesiedelt und werden dort nach seiner Einschätzung gut erfüllt. Andererseits ist das Personal auf kommunaler Ebene für die Schutzgebietsausweisungen und das Management der Gebiete meist besser geeignet, da diese das Geschäft und die Akteure_innen vor Ort besser kennen. Dieses Expertenwissen sei im Planungs- und Naturschutzamt des Landkreises besonders stark vertreten (Interview Kreisverwaltung). Dadurch können ortspezifische Besonderheiten bei der Sicherung berücksichtigt werden. Ein Beispiel hierfür ist das LSG Teufelsmoor, durch das der frühere Protest der örtlichen Bevölkerung gegen Torfabbau aufgegriffen und der Torfabbau in Zukunft ausgeschlossen werden soll (Interview Naturschutz; Interview Kreisverwaltung). Darüber hinaus sieht der Vertreter der Kreisverwaltung (Interview) einen weiteren Vorteil darin, dass auf kommunaler Ebene eine breitere Naturschutzperspektive gewählt werden kann. Dadurch können bei der Sicherung der Gebiete auch der Ressourcenschutz und die ästhetische Qualität der Landschaft beachtet und Gebiete von nur kreisweiter Bedeutung direkt miteinbezogen werden. Im Rahmen der Sammelverordnung werden daher auch Bereiche geschützt, die nicht unter die Natura 2000 Kulisse fallen, deren Landschaftsbild aber beispielsweise für den Tourismus in Worpswede entscheidend ist (Interview Kreisverwaltung).

Diese positive Einschätzung zu den Kompetenzen und dem Expertenwissen wird von den anderen Interviewpartnern_innen geteilt (Interview Naturschutz; Interview Landvolk).²⁶ Von Seiten des ehrenamtlichen Naturschutzes (Interview) wird

²⁶ Ein Vertreter des Landvolkes (Interview) kritisiert jedoch, dass landwirtschaftliches Fachwissen bei den frühen Planungen zum GR-Gebiet nicht ausreichend miteinbezogen wurde und in der Folge unsinnige Regelungen entstanden sind. Er sieht hier aber auch eine Besserung in den letzten Jahren.

besonders positiv erwähnt, dass die Mitarbeiter_innen des Landkreises durch ihre Ortskenntnis auf spezifische Belange einzelner Nutzer_innen eingehen können und gleichzeitig einen besseren Überblick über schädliche Entwicklungen haben. Die Untersuchung des Fallbeispiels zeigt, dass die Kommunalisierung der Aufgaben und die Umstrukturierung des Personals nicht zu einem Mangel an Kompetenzen oder Expertenwissen auf der kommunalen Ebene geführt haben. Zum einen sind im Planungs- und Naturschutzamt die naturschutzfachlichen und rechtlichen Kompetenzen abgedeckt, zum anderen stellt die bessere Kenntnis der ortsspezifischen Begebenheiten, Akteure_innen und Problemlagen einen klaren Vorteil gegenüber den ehemals zuständigen Bezirksregierungen dar.

6.3.3. Leitlinien

Ein weiterer Faktor, der sich nach der Reform verstärkt zeigen könnte, ist ein Mangel an Leitlinien oder anderen Bezugsgrundlagen für die Arbeit der kommunalen Umweltverwaltung. In der Inhaltsanalyse der Verwaltungsdokumente konnte jedoch kein Defizit an Leitlinien für die Ausweisung der Natura 2000 Gebiete festgestellt werden. Bereits die Erstellung des Arbeitsentwurfs erfolgte auf Grundlage verschiedener naturschutzfachlicher und -rechtlicher Grundlagen. Neben den Vorgaben der FFH- und Vogelschutzrichtlinie, bezog sich die Verwaltung auf „umfangreiche fachliche Vorgaben“ vom NLWKN (Landkreis Osterholz 2015a: 6) und auf Verpflichtungen, die sich aus dem GR-Projekt ergeben. Im Rahmen des GR-Vorhabens wurden ein Pflege- und Entwicklungsplan für das Gebiet sowie vier Sonderkonzepte²⁷ für besonders betroffene Nutzergruppen entwickelt, die seit 2006 durch die Kreisverwaltung umgesetzt werden müssen (Landkreis Osterholz 2015a: 7). Eine weitere wichtige Bezugsgrundlage ist der Landschaftsrahmenplan des Landkreises. In diesem Fachgutachten sind die Ziele des Naturschutzes in ihrer Gesamtheit für den Landkreis dargestellt (Landkreis Osterholz 2015a: 8).

„Hierzu gehört u.a. die Erhaltung der visuellen Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft. [...] Diese ist] die wichtigste Grundlage für die Erholung des Menschen in Natur und Landschaft und mithin des landschaftsbezogenen Tourismus“ (Landkreis Osterholz 2015a: 8).

Der interviewte Vertreter der Kreisverwaltung sieht den Landschaftsrahmenplan als wichtige Grundlage für die Anwendung einer breiten Naturschutzperspektive, da dieser die Gebiete kennzeichnet, die aus naturschutzfachlicher Sicht schutzwürdig sind. Zuletzt sind konzeptionelle Überlegungen der „Vision Teufelsmoor“ in den Arbeitsentwurf eingeflossen. Für den Bundeswettbewerb „IDEE NATUR“ entwickelte die Kreisverwaltung im Jahr 2007 ein Konzept, das naturschutzfachliche und sozioökonomische Überlegungen für die Beendigung des Torfabbaus im Teufelsmoor kombinierte (Landkreis Osterholz 2015a: 8).

²⁷ Sonderkonzepte wurden für hauptbetroffene Landwirtschaftsbetriebe, Fischereivereine und Berufsfischer, für die örtlichen Bootsvereine und den Segelflugplatz Osterholz entwickelt (Landkreis Osterholz 2015a: 7).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zur Ausweisung der Natura 2000 Gebiete sowohl Leitlinien von Landesebene herangezogen werden konnten, als auch von kommunaler Ebene.

6.3.4. Konflikte

In der Inhaltsanalyse war zudem zu prüfen, ob der Prozess zur Sicherung der Natura 2000 Gebiete von Konflikten auf kommunaler Ebene begleitet wird. Dabei konnten Konflikte zwischen dem ehrenamtlichen Naturschutz und der Verwaltung sowie verschiedenen betroffenen Nutzergruppen und der Verwaltung festgestellt werden. Auf der einen Seite steht die Koordinationsstelle für naturschutzfachliche Verbandsbeteiligung²⁸ (KNV) und einzelne Naturschutzverteter_innen, die die Verordnung anteilig als unzureichend für die Erreichung eines „günstigen Erhaltungszustandes“ sehen (KNV 2016; Interview Naturschutz). Bei diesem Konflikt handelt es sich um eine konstruktive, sachliche Auseinandersetzung über einzelne naturschutzfachliche Details der geplanten Verordnung (Interview Naturschutz).²⁹

Auf der anderen Seite stehen verschiedene betroffene Nutzergruppen oder deren Interessensvertretung, denen die Sammelverordnung in Hinblick auf die flächenmäßige Ausdehnung des Gebietes oder die geplanten Einschränkungen zu weit geht. Besonders betroffen von der geplanten Sammelverordnung ist die Landwirtschaft, da 77% des Gebietskomplexes landwirtschaftlich genutzt werden (Landkreis Osterholz 2015a: 12). Als Interessensvertretung der Landwirtschaft kann am ehesten der Kreisverband des Niedersächsischen Landvolks gesehen werden. Die Auseinandersetzung zwischen dem Landvolk und der Kreisverwaltung wird von beiden Seiten als konstruktiv und erfolgreich betrachtet, da wichtige Kompromisse erreicht werden konnten (Interview Landvolk; Interview Kreisverwaltung). Dies bestätigt sich in den Stellungnahmen des Vorsitzenden Stephan Warnken, der in der Presse berichtet, die Verwaltung habe einen guten Job bei der Abwägung der Interessen gemacht (Laube 2016; Schiefer 2016). Grundsätzlich handelt es sich hier um einen Interessenskonflikt, der sich aus dem Widerspruch zwischen notwendigen Regelungen für den Biodiversitätsschutz und den Methoden der modernen, konkurrenzfähigen Landwirtschaft ergibt (Interview Kreisverwaltung). Zentrale Kritikpunkte des Landvolks sind die Ausweisung von Schutzgebieten außerhalb der Natura 2000 Gebiete, Einschränkungen der intensiven Bewirtschaftung insbesondere in den Naturschutzgebieten sowie die bürokratische Ausgestaltung der erreichten Freistellungen (Interview Landvolk; Niedersächsisches Landvolk 2016a). Zusätzlich zur offiziellen Stellungnahme des Kreisverbandes habe die Verwaltung des Kreisverbandes eine Muster-

28 Zur effektiveren Nutzung ihrer Beteiligungsrechte organisieren sich zehn Natur-, Umwelt- und Heimatschutzvereine in der Koordinierungsstelle für naturschutzfachliche Verbandsbeteiligung im Landkreis Osterholz (Heinrich-Böll-Stiftung 2010).

29 Die naturschutzfachlichen Kritikpunkte werden noch ausführlich bei der Bewertung des Verordnungsentwurfs dargestellt.

Stellungnahme erstellt und diese unter Landwirten_innen verbreitet, um die individuellen Befürchtungen aller Landwirte_innen an die Verwaltung heranzutragen (Interview Naturschutz; Interview Kreisverwaltung). Damit trug der Kreisverband dazu bei, dass insgesamt 364 Stellungnahmen eingingen mit fast 4000 Einzelargumenten (Interview Kreisverwaltung).

Ein weiterer Konflikt, der aktuell die Sicherung des Gebietskomplexes beeinflusst, findet zwischen der sogenannten Schutzgemeinschaft Teufelsmoor und Hammeniederung und der Kreisverwaltung statt. Der Protest dieser Bürgerinitiative richtete sich ursprünglich gegen die Ausweisung des LSG Teufelsmoor, da hier - aus Sicht der Umweltverwaltung unberechtigte - Befürchtungen bestanden „der Ortschaft würden jegliche künftigen Entwicklungsmöglichkeiten genommen“ (Landkreis Osterholz 2015e). Mit diesen Befürchtungen wandte sich die Schutzgemeinschaft bereits Ende 2015 durch ein Einwendungsschreiben an die Verwaltung (Landkreis Osterholz 2015f). Mittlerweile bringt die Schutzgemeinschaft unterschiedliche meist nicht fundierte Einwände vor und stellt ihre Argumente aus Sicht des ehrenamtlichen Naturschutzes (Interview) so dar, als beträfen sie die gesamte Landwirtschaft. Beispielsweise wurde eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Dorfbewohner_innen befürchtet sowie ein Wertverlust der Grundstücke im Teufelsmoor (Deismann 2016). Aus Sicht des Vertreters der Kreisverwaltung (Interview) und des ehrenamtlichen Naturschutzes (Interview) ist die Schutzgemeinschaft klar von der Landwirtschaft und den Problemlagen der Landwirte_innen abzugrenzen. Im Gegensatz zu den vorher beschriebenen Konflikten, kann diese Auseinandersetzung weder als sachlich noch als konstruktiv bezeichnet werden. Dies zeigt sich darin, dass durch Protestplakate im Landkreis und Stellungnahmen in den lokalen Zeitungen Halbwahrheiten und zum Teil falsche Unterstellungen verbreitet werden (Interview Kreisverwaltung; Interview Naturschutz).

Zudem gibt es weitere Konflikte mit Nutzergruppen, mit denen bereits verbindliche Sonderkonzepte ausgehandelt wurden. Einerseits ist hier der Protest der Wassersportvereine zu nennen, die sich auch mit einer Petition gegen die bereits ausgehandelten Kompromisse stellen (Interview Kreisverwaltung; Kölling 2016; Komesker 2016). Der interviewte Vertreter der Kreisverwaltung sieht diesen Konflikt als ein Beispiel dafür, dass neue Vorsitzende der Vereine häufig nicht ausreichend über getroffene Vereinbarungen informiert werden und sich folglich nicht ausreichend beteiligt fühlen. Andererseits stellen sich einige Kommunen unter anderem gegen das FFH-verträgliche Wegekonzept, das in einem aufwändigen Beteiligungsverfahren entwickelt und von allen Kommunen verbindlich unterzeichnet wurde (Interview Naturschutz; Lange 2016c).

6.3.5. Akzeptanz

Eine weitere Herausforderung, die sich der kommunalen Umweltverwaltung nach der Kommunalisierung stellen könnte, ist die fehlende Akzeptanz der Stakeholder_innen. Um das Auftreten dieses Faktors zu überprüfen wird *erstens* die grundsätzliche Haltung der Stakeholder_innen zum Projekt betrachtet, *zweitens* das Vertrauen in die Verwaltung und *drittens* die Bereitschaft Einschränkungen für die effektive Umsetzung der FFH-Richtlinie hinzunehmen oder bei der Durchführung von Maßnahmen für den Biodiversitätsschutz zu kooperieren. Grundsätzlich hat die Inhaltsanalyse gezeigt, dass Akzeptanzprobleme unterschiedlicher Art und Ausprägung auftreten und diese von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden. Im Folgenden werden die von den Experten_innen benannten zentralen Akzeptanzprobleme skizziert und mit den Ergebnissen der Presseanalyse ergänzt.

Zunächst soll die Nutzergruppe der Landwirtschaft in den Blick genommen, da deren Kooperationsbereitschaft entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung ist. In den geführten Interviews wurde deutlich, dass sich bei einem Großteil der Landwirte_innen Akzeptanzprobleme in einer Ablehnung bestimmter Einschränkungen und im Misstrauen gegenüber der Verwaltung äußern, nicht aber in einer negativen Haltung zum Natura 2000 Projekt. Die interviewten Vertreter des Landvolkes können Unsicherheit und Misstrauen bei vielen Landwirten_innen gegenüber der Verwaltung feststellen. Das Misstrauen speise sich einerseits aus der Existenzangst der Landwirte_innen, andererseits aus negativen Erfahrungen in der Vergangenheit, beispielsweise der fehlenden Beteiligung bei der Meldung der Gebiete oder falschen Versprechungen von Seiten des Niedersächsischen Umweltministeriums (Interview Landvolk). Insbesondere die geplante Ausdehnung der Schutzgebiete über die Natura 2000 Gebiete hinaus habe das Misstrauen der Landwirte_innen gegenüber der kommunalen Umweltverwaltung erheblich verstärkt, da bereits die Kooperation im Rahmen des GR-Projekt nur unter der Prämisse eingegangen wurde, dass keine weiteren Gebiete ausgewiesen werden.³⁰ In der Folge würden einige Landwirte_innen bezweifeln, dass die erreichten Kompromisse auch eingehalten werden (Interview Landvolk). Im aktuellen Prozess wurde die Akzeptanz zusätzlich dadurch geschwächt, dass nur einige ausgewählte Landwirte_innen zu Einzelgesprächen eingeladen wurden.³¹

Auch Stephan Warnken sieht die gesellschaftliche Tragfähigkeit trotz der erreichten Kompromisse bedroht:

„Die Tragweite dessen, was da auf uns zukommt, ist für die Beteiligten kaum zu erfassen. Die Unsicherheit ist groß“ (Stephan Warnken zitiert nach Laube 2016).

30 Diese Argumentation findet sich beispielsweise in dem Artikel „Klares Bekenntnis zur Landwirtschaft fehlt“ wieder (Jaeger 2016).

31 Weitere Faktoren, die auf den Konflikt wirken, können den Ergebnisprotokollen der Interviews entnommen werden.

Unsicherheit bestehe laut Warnken vor allem zu den Auswirkungen, die das Herausnehmen der intensiven Bewirtschaftung für die Landwirtschaft haben könnte. Daher könnten viele Landwirte_innen kein Verständnis für die Notwendigkeit dieser Einschränkungen aufbringen (Laube 2016). Auch aus Sicht des ehrenamtlichen Naturschutzes (Interview) lässt sich bei vielen Landwirten_innen eine Ablehnung gegenüber Einschränkungen der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung sowie gegenüber einer naturverträglichen Anpassung der Bewirtschaftungsweise feststellen. Diese Ablehnung wird auf eine fehlende Offenheit gegenüber der fachlichen Argumentation des Naturschutzes und eine Verweigerungshaltung gegenüber den existierenden agrarpolitischen und naturschutzfachlichen Rahmenbedingungen zurückgeführt (Interview Naturschutz).³² Insbesondere werde ignoriert, dass eine intensive Bewirtschaftung der Moorböden spätestens in 15 Jahren nicht mehr konkurrenzfähig sein wird und eine Umstellung der Bewirtschaftungsweise unabhängig vom Naturschutz sinnvoll wäre (Interview Naturschutz). Der interviewte Vertreter der Kreisverwaltung sieht dagegen nicht primär die Bereitschaft als Hindernis für die Kooperation, sondern verweist auf die Kooperationsfähigkeit, die je nach Aufstellung der Betriebe erheblich variiert. Eine weniger intensive Bewirtschaftung von Grünlandflächen ist für viele landwirtschaftliche Betriebe nicht rentabel. Des Weiteren betont er, dass bereits in vielen Fällen eine Kooperation mit landwirtschaftlichen Betrieben stattfindet (Interview Kreisverwaltung). Grundsätzlich zeigt sich, dass die Akzeptanz der Landwirte_innen für naturschutzfachliche Einschränkungen begrenzt ist.

Ein weiteres relevantes Akzeptanzproblem lässt sich bei der Schutzgemeinschaft ausmachen. Zwar konzentriert sich die Ablehnung vor allem auf das LSG Teufelsmoor und damit nicht auf die Natura Gebiete, der Protest beeinflusst aber die Akzeptanz für das Natura 2000 Projekt und das Vertrauen in die Verwaltung erheblich. Die Haltung der Schutzgemeinschaft gegenüber der Verwaltung sowie gegenüber den mit der Verordnung einhergehenden Einschränkungen kann als besonders ablehnend eingestuft werden, da die Schutzgemeinschaft zum Teil falsche Unterstellungen verbreitet und die Aussagen der Kreisverwaltung grundsätzlich in Frage gestellt (Interview Kreisverwaltung). Ein Beispiel hierfür ist die Unterstellung der Landkreis betreibe aktiven Torfabbau im Günnemoor, die weiterhin medial verbreitet wird, obwohl die Verwaltung dieses Missverständnis bereits mehrfach aufgeklärt hat (Interview Kreisverwaltung).³³

³² Beispielsweise würden viele Landwirte_innen argumentieren, dass sie durch ihre Bewirtschaftung die Biodiversität auf den Flächen erst entwickelt hätten. Bei dieser Argumentation würde jedoch nicht berücksichtigt, dass sich die Bewirtschaftungsweise in den letzten Jahrzehnten extrem verändert hat und mittlerweile die intensive Grünlandbewirtschaftung der Biodiversität schadet (Interview Naturschutz).

³³ Siehe hierzu die Erklärung in den Dokumenten Landkreis Osterholz 2015b und Landkreis Osterholz 2016d.

Die Schutzgemeinschaft wird dazu im Weser-Kurier wie folgt zitiert:

„Bei allen Wortspielereien ist aber richtig, dass der Landkreis Torf industriell abtorfen und kommerziell verwerten lässt. Es ist davon ausgehen, dass die Gewinne des Rohstoffabbaus zwischen Torfindustrie und Unterer Naturschutzbehörde aufgeteilt werden“ (Thurm 2016).

Darüber hinaus setzt die Schutzgemeinschaft die Verwaltung auch durch das Aufstellen von Protestplakaten im Landkreis erheblich unter Druck. Beispielsweise heißt es auf einigen der Plakate „Mit Wandern ist bald Schluss, Gruß vom Landkreis“ (Deismann 2016), „Wer schützt uns vor der Landkreis-Willkür“ (Möller 2016a), „Freies Land für freie Bürger statt Leibeigenschaft“ (Möller 2016b) oder „Teufelsmoor eine Landschaft über Generationen erschaffen, durch Sammelverordnung zerstört“ (Möller 2016c). Der Vertreter der Kreisverwaltung (Interview) hält hier eine Differenzierung für notwendig, da nur maximal eine Handvoll Hauptaktivisten_innen diese starke Ablehnung vertreten. Die Aktivitäten der Schutzgemeinschaft sind dennoch aus Sicht des Vertreters der Kreisverwaltung (Interview) und des ehrenamtlichen Naturschutzes (Interview) ein großes Problem, da die Desinformation zu einer Polarisierung beiträgt, viele Menschen im Landkreis verunsichert und das Vertrauen in die Kreisverwaltung schwächt.

Eine Einschätzung der Akzeptanz der betroffenen Bürger_innen im Landkreis Osterholz erweist sich als schwierig. Der interviewte Vertreter der Kreisverwaltung hat den Eindruck, dass viele Menschen der Verordnung grundsätzlich positiv gegenüberstehen, jedoch bei Veranstaltungen oder in der Presse nur negative Aspekte benannt werden. Grundsätzlich deutet sich in allen geführten Interviews an, dass Akzeptanzprobleme durch fehlendes Wissen zur Bedeutung des Natura 2000 Projekts, dem Rückgang der Biodiversität und den Konsequenzen für heutige und zukünftige Generationen begünstigt werden. Durch diese Wissenslücken können sich die falsche oder irreführende Berichterstattung einiger Journalistinnen und Journalisten sowie die Unterstellungen der Schutzgemeinschaft stärker auf die Akzeptanz auswirken (Interview Naturschutz; Interview Kreisverwaltung).

6.3.6. Politische Unterstützung

Zuletzt ist in Folge der Verwaltungsstrukturreform zu erwarten, dass die Umweltverwaltung mit fehlender politischer Unterstützung für eine naturschutzfachlich angemessene Sicherung konfrontiert ist. Grundsätzlich stellt die politische Unterstützung seit der Kommunalisierung einen Faktor dar, der potenziell einen starken Einfluss nehmen kann, da der Kreistag letztlich über die Schutzgebietsverordnungen entscheidet und Modifizierungen vornehmen kann. Das Auftreten dieses Faktors lässt sich zum aktuellen Zeitpunkt noch schwer beurteilen, da der Verordnungsentwurf noch nicht in die Beratung der Kreispolitik gegangen ist. Es bleibt daher abzuwarten, welche Aspekte bei der Diskussion des

überarbeiteten Entwurfs in den Ausschüssen, Fraktionen und im Kreistag kritisiert und welche Änderungen vorgenommen werden.³⁴

Bei zukünftigen Ausweisungsverfahren könnte die politische Unterstützung durch den Kreistag eine größere Herausforderung werden, wenn sich die Mehrheitsverhältnisse als Folge der Konflikte und Akzeptanzprobleme so verschieben, dass sich eine stärkere Opposition gegen Einschränkungen ergibt. Von Seiten des ehrenamtlichen Naturschutzes (Interview) wird eine geringere Regelungstiefe bei zukünftigen Schutzgebietsverordnungen erwartet. Bereits jetzt würde die Politisierung dazu führen, dass nach veränderten Mehrheitsverhältnissen getroffene Vereinbarungen, wie das Wegekonzept, von einzelnen Kommunen abgelehnt werden (Interview Naturschutz).

6.3.7. Zwischenfazit

Durch die Inhaltsanalyse konnten die kontraproduktiven Faktoren identifiziert werden, die tatsächlich im untersuchten Fallbeispiel auftreten und sich folglich auf die Umsetzungsfähigkeit der kommunalen Umweltverwaltung auswirken können. So konnte einerseits festgestellt werden, dass die Möglichkeiten der Umweltverwaltung die Richtlinie effektiv umzusetzen und auf potenzielle Herausforderungen zu reagieren durch die Reform geschwächt wurden. In Anbetracht des großen Aufgabenumfanges der kommunalen Umweltverwaltung wird vermutet, dass die personellen und finanziellen Kapazitätsdefizite ein Problem darstellen, das nicht durch die vorhandenen Leitlinien und die Kompetenzen sowie das umfangreiche Expertenwissen des Personals aufgefangen werden kann. Andererseits hat die Inhaltsanalyse gezeigt, dass die kommunale Umweltverwaltung im aktuellen Prozess mit Konflikten und Akzeptanzproblemen konfrontiert ist, und möglicherweise in Zukunft eine schwächere Unterstützung von der Kreispolitik erfahren wird. Die Akzeptanzprobleme und Konflikte können sich seit der Kommunalisierung verstärkt durch die Beteiligungserfordernisse sowie die Beratung und Verabschiedung der Schutzgebietsverordnungen im Kreistag auf die Umsetzung auswirken und stellen eine Herausforderung dar, die von der kommunalen Umweltverwaltung adressiert werden muss.

34 Von einer Analyse der politischen Unterstützung einzelner Parteien und Abgeordneter für die verschiedenen Aspekte der geplanten Sammelverordnung wird in dieser Arbeit abgesehen, da eine differenzierte Darstellung den Rahmen sprengen würde. Zudem lässt die Inhaltsanalyse keine Schlüsse über die politische Unterstützung von Seiten des Landrats und anderen Ressorts zu.

6.4. Wirkungszusammenhänge zwischen kontraproduktiven Faktoren und der Umsetzungsfähigkeit

Nachdem die kontraproduktiven Faktoren analysiert wurden, können nun in einem zweiten Schritt die vermuteten Wirkungszusammenhänge zwischen den tatsächlich auftretenden Faktoren und der Aufgabenwahrnehmung sowie Durchsetzungsfähigkeit der kommunalen Umweltverwaltung am Fallbeispiel untersucht und so die Grundlagen für die Prüfung der zwei Annahmen gelegt werden.

6.4.1. Wirkung auf die Aufgabenwahrnehmung

Zur Prüfung der ersten Annahme ist zu untersuchen, ob die Kapazitätsdefizite der Verwaltung sowie die begleitenden Konflikte und Akzeptanzprobleme zu der vermuteten Wirkung, einer eingeschränkten Wahrnehmung der Partizipations- und Kommunikationsaufgaben, führen. Dafür wird zuerst die Wahrnehmung der Partizipationsaufgaben, dann die der Kommunikationsaufgaben bewertet.

Bewertung der Partizipationsaufgaben

Zur Bewertung der Partizipationsaufgaben soll zum einen deren Umfang untersucht werden. Gemeint ist hier der Arbeitsaufwand der für die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Partizipation aufgebracht wird. Zum anderen wird untersucht, ob die Partizipationsaufgaben im zeitlich vorgesehenen Rahmen erfüllt werden.

Zunächst wird betrachtet, inwieweit die rechtlich vorgeschriebenen Beteiligungspflichten erfüllt werden. Aus verschiedenen rechtlichen Grundlagen ergibt sich ein formal-rechtliches Beteiligungsverfahren. Zunächst schreibt das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) ein Beteiligungsverfahren vor dem Erlass einer Schutzgebietsverordnung vor, in dem betroffene Gemeinden und Behörden ein Recht auf Stellungnahme haben. Des Weiteren muss der Verordnungsentwurf mindestens einen Monat in den betroffenen Gemeinden öffentlich ausgelegt werden. In diesem Zeitraum ist es jeder Person möglich Bedenken und Anregungen beim Planungs- und Naturschutzamt oder in den Gemeinden vorzubringen (NAGBNatSchG § 14). Zudem ergeben sich für Naturschutzverbände aus §63 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) und §38 des NAGBNatSchG spezifische Mitwirkungsrechte. Naturschutzverbände müssen durch Übermittlung der Dokumente und ein Recht auf Stellungnahme in Verwaltungsprozesse einbezogen werden, die beispielweise die Vorbereitung von Schutzverordnungen betreffen. Zusammenfassend ergibt sich aus den rechtlichen Vorgaben eine Verpflichtung zur Durchführung einer formalen Konsultation, die allen Stakeholdern_innen offensteht.

Das formal-rechtliche Beteiligungsverfahren fand für die erste Tranche der Sammelverordnung zwischen Februar und März 2016 statt (Landkreis Osterholz:

2016a). Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Umweltverwaltung, trotz der festgestellten Kapazitätsdefizite, die beschriebenen Vorgaben erfüllt. Die eingegangenen Einwände werden aktuell von der Umweltverwaltung ausgewertet und zu den insgesamt 2700 Einzelargumenten Abwägungsvorschläge zur weiteren Beratung der Kreispolitik entwickelt (Interview Kreisverwaltung). Aus der Verlängerung der Endabstimmungsphase bis Oktober 2016 können verschiedene Schlüsse gezogen werden. Einerseits zeigt sich hier, dass die Umweltverwaltung eine angemessene Bearbeitung aller eingegangenen Einwände anstrebt. Folglich können auch bei der Auswertung der Stellungnahmen keine Defizite in dem Umfang der Aufgabenwahrnehmung festgestellt werden. Andererseits zeigt sich in der Verlängerung der Frist die Auswirkung der begleitenden Konflikte mit der Landwirtschaft und der Schutzgemeinschaft Teufelsmoor. Der Vertreter der Kreisverwaltung (Interview) spricht in diesem Kontext von einem Mengenbewältigungsproblem, das aus der Vielzahl der eingegangenen Stellungnahmen sowie der Ausführlichkeit vieler Einwendungen resultiert. Eine sachgerechte Bearbeitung der Einwendungen wäre aus Sicht der Umweltverwaltung bei gleichzeitiger Einhaltung des Zeitplans nicht möglich gewesen (Interview Kreisverwaltung; Landkreis Osterholz 2016; Schön 2016). Die Kapazitätsdefizite stellen in diesem Fall zwar nicht den ausschlaggebenden Faktor dar, im Naturschutz Interview wurde jedoch deutlich, dass der eintretende Mutterschutz einer der Natura 2000 Mitarbeiterinnen die Kapazitäten der Umweltverwaltung zusätzlich geschwächt und zur Vertagung beigetragen hat. Insgesamt konnten die Auswirkungen auf den Aufgabenumfang hier durch eine Verzögerung im gesamten Ausweisungsprozess aufgefangen werden.

Neben den rechtlichen Vorgaben kann der Umfang der Partizipationsaufgaben auch auf Grundlage möglicher ergänzender Partizipationsmaßnahmen an den Kriterien Offenheit und Partizipationsgrad bewertet werden. Bereits die Durchführung zusätzlicher Maßnahmen deutet auf eine umfangreiche Aufgabenwahrnehmung hin. Des Weiteren nimmt der Aufgabenumfang zu, je offener die Beteiligungsmöglichkeit und je höher der Partizipationsgrad ist. In dem Fallbeispiel zeigen sich zwei Besonderheiten, an denen die Partizipation über den gesetzlich vorgeschriebenen Umfang hinausgeht. Zu nennen ist erstens die Vorbeteiligung für die erste Tranche und zweitens die Abstimmungen mit Landwirten_innen in der zweiten Tranche.

Im Rahmen der Vorbeteiligung wurde verschiedenen Stakeholdern_innen die Möglichkeit gegeben bereits auf die Erarbeitung des Verordnungsentwurfs Einfluss zu nehmen.³⁵ Der Fokus der Umweltverwaltung lag hierbei auf Abstimmungen mit der Landwirtschaft. Auf Grundlage des Arbeitsentwurfs wurden einerseits mehrere Erläuterungs- und Abstimmungsgespräche mit Vertretern_innen des Landvolks geführt, um die allgemeinen landwirtschaftlichen Regelungen abzustimmen (Landkreis Osterholz 2015a; Landkreis Osterholz 2015e). Laut eines Vertreters des

³⁵ Für das GR-Gebiet fanden bereits vor Einleitung des Verfahrens erste Abstimmungen mit Landwirten_innen und dem Landvolk statt (Landkreis Osterholz 2015a).

Landvolkes (Interview) konnten in diesen konstruktiven Gesprächen Erleichterungen für die Landwirtschaft ausgehandelt und ein aus Sicht des Landvolks überwiegend kompromissfähiger Entwurf entwickelt werden. Andererseits wurden vertrauliche Einzelgespräche³⁶ mit besonders betroffenen Landwirten_innen geführt, um flächenspezifische Bewirtschaftungsfragen zu erläutern. In diesen informellen Gesprächen wurden nach Bericht der Umweltverwaltung die allgemeinen Regelungen der Verordnung sowie konkrete Auflagen für einzelne Gebiete erläutert sowie die Problemlagen der Einzelbetriebe und mögliche Lösungen ermittelt (Landkreis Osterholz 2015e; Interview Landvolk). Von Seiten des Landvolks (Interview) wird kritisiert, dass nur Landwirte_innen in den NSG in Einzelgespräche eingebunden wurden und Interessierte aus dem LSG lediglich ihre Einwände einreichen konnten. Die Naturschutzverwaltung begründete diese Selektivität mit der stärkeren Betroffenheit in den NSG durch strengere Vorgaben (Landkreis Osterholz 2015e). Darüber hinaus wurden für das LSG Hammeniederung bereits mit dem Landvolk verschiedene Freistellungen für die Landwirtschaft ausgehandelt, so dass die Verwaltung hier eine ausreichende Abstimmung gewährleisten sah (ebd.; Interview Kreisverwaltung). Somit kann trotz der Kritik von Seiten des Landvolks ein hoher Partizipationsgrad für die Nutzergruppe der Landwirtschaft festgestellt werden.

Zudem fanden in der Vorbeteiligung erste Erläuterungsgespräche mit ausgewählten Fachämtern der Kreisverwaltung, Verwaltungsvertretern_innen der betroffenen Kommunen, der Koordinierungsstelle für naturschutzfachliche Verbandsbeteiligung und dem Kreisjägermeister statt (Landkreis Osterholz 2015a; Landkreis Osterholz 2015e). Im Vergleich zur Beteiligung der Landwirtschaft fällt der Partizipationsgrad für diese Akteure_innen jedoch geringer aus, da hier nicht die Erarbeitung von Lösungen, sondern die Erläuterung im Vordergrund stand. Mit Blick auf die Offenheit der Vorbeteiligung zeigt sich, dass nicht alle Nutzergruppen eingebunden wurden. Diese Selektivität kann jedoch nicht als eingeschränkte Aufgabenwahrnehmung gedeutet werden. Zum einen ist zu beachten, dass mit anderen Nutzergruppen, wie dem Luft- und Wassersport und den hauptbetroffenen Fischereivereinen, bereits vor Einleitung des Ausweisungsverfahrens Sonderkonzepte entwickelt wurden. Zum anderen ist die starke Fokussierung auf die Landwirtschaft damit zu rechtfertigen, dass ca. 77% der Gebietsfläche landwirtschaftlich genutzt werden und die Landwirtschaft entscheidend für den Erhalt der Gebiete ist (Landkreis Osterholz 2015a: 12). Zudem ist die landwirtschaftliche Nutzung Grundlage für die wirtschaftliche Existenz vieler Landwirte_innen und unterscheidet sich von anderen Nutzungen im Freizeit- und Hobbybereich (ebd.). Zusammenfassend kann in der Vorbeteiligung für die erste Tranche eine umfangreiche und arbeitsaufwändige Wahrnehmung der Partizipationsaufgabe festgestellt werden.

36 Im Oktober 2015 hatten bereits 35 Einzelgespräche stattgefunden (Landkreis Osterholz 2015e: 4). Zum Teil wurden auch Zweitgespräche durchgeführt (Landkreis Osterholz 2015e: 3).

Die gesetzlich vorgegebene Aufgabenwahrnehmung wurde zusätzlich durch das Vorgehen in zwei Tranchen ausgeweitet. In der zweiten Tranche werden voraussichtlich ab 2017 Regelungen mit kontroverserem Charakter, speziell einzelbetriebliche landwirtschaftliche Regelungen für Privatflächen in den Naturschutzgebieten, erst nach weiteren Einzelgesprächen in ein formal-rechtliches Beteiligungsverfahren gehen (Landkreis Osterholz 2015e). Folglich wurde die arbeitsaufwändige Vorbeteiligung zusätzlich ausgeweitet. Der Arbeitsaufwand wurde im Vergleich zur Vorbeteiligung zur ersten Tranche jedoch dadurch reduziert, dass nur selektiv Gespräche mit der Nutzergruppe der Landwirtschaft durchgeführt werden. Die Umweltverwaltung musste, so der interviewte Vertreter der Kreisverwaltung, hier ihre Kapazitäten für die Bearbeitung der Problemlagen der Landwirte_innen in den Naturschutzgebieten bündeln, da die aus Sicht des Naturschutzes notwendigen Regelungen fundamentale Aspekte der landwirtschaftlichen Praxis berühren, wie Mahd, Düngung etc., und daher passgenaue Lösungen entwickelt werden müssen. Darüber hinaus zeigt sich an der Entscheidung für ein Vorgehen in zwei Tranchen die Wirkung der Akzeptanzprobleme und Konflikte auf die Partizipationserfordernisse und die Aufgabenwahrnehmung. Mit dieser Entscheidung reagierte die Umweltverwaltung auf den großen Abstimmungsbedarf mit den Landwirten_innen und die unerwarteten Einwände aus der Ortschaft Teufelsmoor (Landkreis Osterholz 2015e: 9ff). Um den erhöhten Bedarf mit weiteren arbeitsaufwändigen Einzelgesprächen abzudecken, wurde vom Zeitplan abgewichen:

„Die Zeit muss zwingend investiert werden, wenn [...] eine inhaltlich ausreichend vertiefte Vorabstimmung ernst gemeint [ist]“ (Landkreis Osterholz 2015e: 9).

Insgesamt kann bei der Untersuchung des aktuellen Prozesses zur rechtlichen Sicherung keine deutliche negative Wirkung der Kapazitätsdefizite, der Konflikte und Akzeptanzprobleme auf den Umfang der Partizipation festgestellt werden. Entgegen der Erwartung wurde die gesetzliche vorgeschriebene Beteiligung angemessen durchgeführt und durch die Verlängerung der Endabstimmung eine tiefgehende Bearbeitung der Stellungnahmen gesichert. Darüber hinaus wurde sie sogar durch weitere Maßnahmen mit hohem Arbeitsaufwand erweitert. Lediglich bei der Vorbeteiligung für die zweite Tranche deutet sich die Begrenztheit der Aufgabenwahrnehmung in der Prioritätensetzung an. Positiv zu erwähnen ist jedoch, dass in der Vorbeteiligung zur ersten Tranche trotz der Schwerpunktsetzung auf eine intensive Beteiligung der Landwirtschaft auch alle Akteure_innen miteinbezogen wurden, mit denen noch keine Sonderkonzepte vereinbart worden waren. Dagegen zeigen sich negative Auswirkungen der Kapazitätsdefizite und der begleitenden Konflikte und Akzeptanzprobleme deutlich durch Verzögerungen im Ausweisungsprozess.

Bewertung der Kommunikationsaufgaben im Rahmen des Sicherungsprozesses

Nun soll die Wahrnehmung der Kommunikationsaufgaben im Rahmen des Sicherungsprozesses untersucht werden. Die einzelnen Kommunikationsmaßnahmen der Verwaltung können hier nicht ausführlich dargestellt werden und sind daher in Anhang G unter Bezugnahme auf die jeweiligen Dokumente oder andere Quellen veranschaulicht. Zur Bewertung des Aufgabenumfanges wird zunächst geprüft, ob die auferlegte Berichtspflicht angemessen erfüllt wurde. Bei Einleitung des Verfahrens zum Erlass der Sammelverordnung wurde die Umweltverwaltung von der Kreispolitik beauftragt, regelmäßig in den öffentlichen Sitzungen des Ausschusses für Umweltplanung und Bauwesen zu berichten.³⁷ Seit Beginn des Verfahrens bis Ende Juni 2016 tagte der Ausschuss sechsmal, dabei wurde in fünf Sitzungen über den Entwurf und eventuelle Anpassungen, Implikationen für verschiedene Nutzergruppen, die geplante Vorgehensweise und den Stand des Beteiligungsverfahrens ausführlich, teilweise mit begleitender Präsentation berichtet. Dabei wurde in jeder Phase des Prozesses mindestens einmal Bericht erstattet sowie über die Durchführung einer Einwohnerfragestunde Fragen beantwortet und Einwände aufgenommen. Sowohl die Häufigkeit als auch die Ausführlichkeit der Berichterstattung im Ausschuss zeigen eine angemessene Wahrnehmung dieser Berichtspflicht an. Den Bürgern_innen wurde auf diese Weise die Möglichkeit gegeben sich auf persönlichem Weg zu informieren. Darüber hinaus sind Sitzungsvorlagen, Protokolle und Beschlüsse einschließlich veranschaulichender Präsentationen im Internet abrufbar.³⁸

Schlüsse über den Umfang der Kommunikationsaufgaben lassen sich zudem daraus ableiten, welche Maßnahmen die Umweltverwaltung getroffen hat, um gezielt Stakeholder_innen im Sicherungsprozess zu informieren. Da eine angemessene Kommunikation sehr arbeitsintensiv und somit von den Kapazitäten der Verwaltung bestimmt wird, wäre zu erwarten, dass sich im Fallbeispiel Abstriche in der Häufigkeit und im Umfang der Kommunikation zeigen. Mit Blick auf den Zeitpunkt der Kommunikationsmaßnahmen und die Häufigkeit lassen sich keine Defizite feststellen. Die Umweltverwaltung hat sowohl während der Vorbeteiligung und des formal-rechtlichen Beteiligungsverfahrens als auch während der Endabstimmung Kommunikationsmaßnahmen ergriffen (siehe Anhang G). Des Weiteren wurden die Stakeholder_innen jeweils zu Zeitpunkten informiert, die es ihnen ermöglichten ihre Beteiligungsmöglichkeiten wahrzunehmen. Zudem ist zu

37 Im Gegensatz zur Partizipation bestehen nur sehr unkonkrete rechtliche Vorgaben zur Information von Stakeholdern_innen bei Ordnungsverfahren. Dem Landrat kommt lediglich die Pflicht zu „die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über wichtige Angelegenheiten des Landkreises“ zu informieren (NKomG §85 Abs.6). Die rechtlichen Vorgaben bilden aufgrund des Interpretationsspielraums keinen geeigneten Maßstab.

38 Siehe: <https://www.landkreis-osterholz.de/portal/meldungen/ausweisung-von-natur-und-landschaftsschutzgebieten-im-bereich-hammeniederung-und-teufelsmoor--901002854-21000.html>

berücksichtigen, dass bereits durch die Vorbeteiligung eine sehr intensive und persönliche Kommunikation mit besonders betroffenen Landwirten_innen stattfand.

Ein tiefergehender Blick soll an dieser Stelle auf die Kommunikation während des formal-rechtlichen Beteiligungsverfahrens geworfen werden. Hier wählte die Umweltverwaltung ein sehr arbeitsintensives Verfahren, in dem Informationsveranstaltungen in allen betroffenen Ortsteilen sowie für das Landvolk und die Naturschutzverbände des Landkreises durchgeführt wurden (Landkreis Osterholz 2015f: 5). Bei diesen Veranstaltungen erläuterte die Umweltverwaltung den Verordnungsentwurf, Implikationen für verschiedene Nutzergruppen und Ortschaften mit einer veranschaulichenden Präsentation, beantwortete Fragen der Zuhörenden und nahm Einwände auf (Rode 2016; Lange 2016a).³⁹ Die Durchführung mehrerer Informationsveranstaltungen mit spezifischen Schwerpunkten zeigt eine umfangreiche Aufgabenwahrnehmung an und erfüllt entgegen der Erwartung viele der Kriterien für eine angemessene Kommunikation gegenüber Stakeholdern_innen.⁴⁰ Dies spiegelt sich auch in den Eindrücken eines Vertreters des Landvolkes (Interview) wieder, der die Kommunikation der letzten zwei Jahre als sehr engagiert lobt.

Trotz dieser Maßnahmen sieht der Vertreter der Kreisverwaltung (Interview), insbesondere im Bereich Teufelsmoor, noch weiteren Bedarf für Kommunikationsmaßnahmen, um die überwiegend unbegründeten Befürchtungen der Bürger_innen auszuräumen und der falschen Berichterstattung in einigen Zeitungen zu begegnen. Eine wichtige aber nicht ausreichende Maßnahme war die Erstellung und Verbreitung des Dokuments „Sammelverordnung erklärt“, in dem die zentralen Befürchtungen und Einwände in Alltagssprache behandelt wurden. Der bestehende Bedarf kann jedoch nicht gedeckt werden, da die Umweltverwaltung ihre Kapazitäten für die Entwicklung von Lösungen mit besonders betroffenen Landwirten_innen bündeln muss (Interview Kreisverwaltung).

Insgesamt zeigen sich bei der Kommunikation zum Sicherungsprozess keine deutlichen Abstriche im Umfang der Kommunikationsmaßnahmen oder deren Häufigkeit. Dennoch besteht aufgrund begleitender Konflikte und Akzeptanzprobleme ein Bedarf, der nicht vollständig abgedeckt werden kann.

Bewertung der Kommunikationsaufgaben zum Natura 2000 Projekt

Nun soll die Kommunikation zu Natura 2000 allgemein untersucht werden. Der Landkreis Osterholz informiert zunächst auf seiner Internetseite ausführlich über die Natura 2000 Gebiete, die Bedeutung für die Biodiversität und den Menschen sowie die europarechtlichen Verpflichtungen, die sich für den Landkreis ergeben

39 Beispielsweise berichtet das Landvolk in der Pressemitteilung vom 26.02.16, dass die Vertreter der Kreisverwaltung „ausführlich anhand einer gut gegliederten und [...] sehr übersichtlichen Präsentation die Regelungen, soweit sie die Landwirtschaft betreffen, im Einzelnen vor[stellten]“ (Niedersächsisches Landvolk 2016b).

40 So wurden die Informationen spezifisch für die jeweiligen Zuhörenden zugeschnitten, der komplexe Verordnungsentwurf veranschaulicht und ein leichter sowie persönlicher Zugang zu Informationen gewährt.

(Landkreis Osterholz o.J. c). Darüber hinaus werden diese Informationen auch über zahlreiche Informationstafeln in den Natura 2000 Gebieten vermittelt (Interview Kreisverwaltung). Zusätzlich findet eine Beratung der Landwirte_innen zum Erschwernisausgleich⁴¹ und Möglichkeiten der naturverträglichen Bewirtschaftung durch die Biologische Station Osterholz im Auftrag der Umweltverwaltung statt (Interview Naturschutz).

Nach Einschätzung des ehrenamtlichen Naturschutzes (Interview) sind für die Schaffung von Akzeptanz und die Etablierung naturschutzverträglicher Bewirtschaftungsweisen mehr Kommunikationsmaßnahmen notwendig. In diesem Kontext ist aus Sicht des Naturschutzes eine möglichst persönliche Kommunikation, niedrigschwellige Herangehensweise und die Akquirierung weiterer Förderprogramme entscheidend. Insbesondere fehle es an Maßnahmen, die positive Anreize für eine Auseinandersetzung mit dem Naturschutz schaffen, und damit ein Gegengewicht zu der Berichterstattung über die negativ besetzten Einschränkungen der Verordnung bilden (Interview Naturschutz).

Der interviewte Vertreter der Kreisverwaltung ist der Ansicht, dass die Kommunikationsmaßnahmen des Landkreises zum Natura 2000 Projekt im Vergleich mit anderen Landkreisen gut abschneiden. Dennoch sieht auch er einen großen Bedarf für weitere Maßnahmen, um Wissenslücken zu schließen und die Bürger_innen auch emotional mitzunehmen. Der Landkreis sei zwar sehr bemüht bei Informationsveranstaltungen und in der Presse über die Idee des Projekts, die Verantwortung des Landkreises und die Vorteile einer Ausweisung auf kommunaler Ebene aufzuklären, dies sei jedoch nicht ausreichend (Interview Kreisverwaltung). Der Verwaltung allgemein fehle es an den finanziellen Ressourcen und sei von Werbemaßnahmen der freien Wirtschaft weit entfernt. Der Vertreter der Kreisverwaltung (Interview) verweist in diesem Kontext darauf, dass die Kreisverwaltung als Einheitsbehörde Prioritäten setzen und beispielsweise auch soziale Aspekte ausreichend bedienen muss.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Kapazitätsdefizite der Umweltverwaltung sich deutlich in den wenigen und unzureichenden Kommunikationsmaßnahmen zum Natura 2000 Projekt und zur Schaffung von Akzeptanz für naturverträglichere Bewirtschaftungsweisen abzeichnen.

Bewertung der Wahrnehmung der Partizipations- und Kommunikationsaufgaben

Bei der Untersuchung der Wahrnehmung der Partizipations- und Kommunikationsaufgaben wurde deutlich, dass die Umweltverwaltung einen Schwerpunkt auf die Abstimmungen mit betroffenen Landwirten_innen gelegt hat. Laut dem Vertreter der Kreisverwaltung (Interview) ist diese Fokussierung aufgrund

41 „Für erhebliche Erschwernisse oder Beschränkungen der wirtschaftlichen Bodennutzung auf Grünland in Naturschutzgebieten, Nationalparks und auf Flächen, die gemäß § 30 BNatSchG geschützt sind, wird auf Antrag ein Erschwernisausgleich gewährt“ (Niedersächsisches Umweltministerium o.J.). In Landschaftsschutzgebieten ist dies bislang nicht möglich.

der eingeschränkten personellen und finanziellen Kapazitäten der Verwaltung und dem großen Arbeitsaufwand, der sich bereits mit der fachlich und rechtlich angemessenen Ausarbeitung der Verordnung ergibt, notwendig. Eine so umfangreiche Abstimmung wie mit der Landwirtschaft ist daher nicht mit allen betroffenen Akteuren_innen möglich. Aus der Prioritätensetzung ergibt sich auch, dass Kommunikationsmaßnahmen zum Natura 2000 Projekt nicht annähernd den Bedarf decken können. Darüber hinaus zeigt sich, dass Konflikte und Akzeptanzprobleme den Aufgabenumfang der Umweltverwaltung erhöhen und bei gleichzeitigem Ressourcen- und Personalmangel eine eingeschränkte Aufgabenwahrnehmung begünstigen können. Diese zeigt sich durch Verzögerungen im Prozess und eine unzureichende Kommunikation zum Abbau der Bedenken in Teufelsmoor.

6.4.2. Wirkung auf die Durchsetzungsfähigkeit

Zur Prüfung der zweiten Annahme ist zu untersuchen, ob die kontraproduktiven Faktoren zu einer eingeschränkten Durchsetzung gemeinwohlorientierter Politiken führen. In diesem Fallbeispiel sind aufgrund der personellen und finanziellen Kapazitätsdefizite sowie der Überlastung der Verwaltung durch den Einfluss von Konflikten und Akzeptanzproblemen bereits vor der Beratung in der Kreispolitik Schwächen bei der rechtlichen Sicherung von Natura 2000 Gebieten zu erwarten. Um dies zu untersuchen, soll der Entwurf der Sammelverordnung zur Sicherung des FFH-Gebietes (NSG Hammeniederung und NSG Teufelsmoor) sowie des Vogelschutzgebietes (LSG Hammeniederung) naturschutzfachlich bewertet werden. Im Fokus steht dabei die Frage, ob die Regelungen eine Erreichung des „günstigen Erhaltungszustands“ gewährleisten können. Die Bewertung erfolgt auf Grundlage der Einschätzungen von Naturschutzexperten_innen, die durch eine Presseanalyse, eine Dokumentenanalyse der offiziellen Stellungnahme der KNV und der Protokolle des Ausschusses für Umweltplanung und Bauwesen sowie einer Auswertung des Interviews ermittelt wurden. Abschließend soll kurz auf Wirkungszusammenhänge zwischen einzelnen Faktoren und der Durchsetzungsfähigkeit eingegangen werden.

Zuerst wird ein Blick auf den allgemeinen Schutzzweck und die Erhaltungsziele geworfen. Überwiegend werden Schutzzweck und Erhaltungsziele für die zwei Naturschutzgebiete in der KNV Stellungnahme als angemessen angesehen und lediglich einige Präzisierungen gefordert. Kritisiert wird, dass der Schutzzweck für das LSG Hammeniederung den Schutz trockenerer Grünlandstandorte nicht miteinschließt. Diese sind jedoch ein unverzichtbarer Brutstandort für verschiedene, geschützte Wiesenbrüterarten (KNV 2016: 5). Folglich gefährdet die Regelung den „günstigen Erhaltungszustand“ dieser Arten. Während die definierten Zwecke und Ziele überwiegend eine angemessene Bezugsgrundlage für das spätere Management der Gebiete bilden, deutet sich bereits im Schutzzweck des LSG

Hammeniederung eine naturschutzfachlich höchst kritische Abschwächung zugunsten der Landwirtschaft an.

Nun soll untersucht werden, inwieweit Nutzungen durch Ge- und Verbote, Freistellungen und Ausnahmen so geregelt werden, dass ein „günstiger Erhaltungszustand“ erreicht werden kann.⁴² Die Hauptkritikpunkte von Seiten des ehrenamtlichen Naturschutzes beziehen sich auf die landwirtschaftlichen Nutzungen, die aufgrund des hohen Flächenanteils entscheidend für die Erreichung eines „günstigen Erhaltungszustandes“ sind. In der KNV Stellungnahme werden einige gebietsübergreifende Regelungen kritisiert, die dem „günstigen Erhaltungszustand“ entgegenstehen. Einer der gravierendsten Kritikpunkte ist das Fehlen einer Regelung zum Verschlechterungsverbot und der Wiederherstellung von Grünland (KNV 2016: 12; Interview Naturschutz). Nach der FFH-Richtlinie gilt das Verschlechterungsverbot bereits nach Aufnahme als Gebiet gemeinschaftlicher Bedeutung. Im Landkreis Osterholz wurden jedoch auch noch später Nutzungen aufgenommen, die zu einer Verschlechterung der Lebensraumbedingungen führten und folglich gegen die Richtlinie verstoßen (Interview Naturschutz). Aufgrund der deutlichen Verschlechterung des Erhaltungszustands durch landwirtschaftliche Bauvorhaben, ungenehmigte Anlegung von Wegen, Grünlandumbruch sowie Abwertung von Grünland durch Intensivierung und Entwässerung fordern die Naturschutzverbände eine Rückführung in den Erhaltungszustand bei der Meldung der Gebiete (KNV 2016: 20). Andernfalls würden „die Landwirte [belohnt], die wider besseren Wissens und zum Teil illegal ihre Grünlandflächen [...] umgebrochen und damit den Erhaltungs- und Entwicklungszielen des Schutzgebietes entgegengewirkt haben“ (KNV 2016: 20). Weiterhin ist aus Sicht des ehrenamtlichen Naturschutzes die Freistellung der maschinellen Bodenbearbeitung bis zu einer Tiefe von 15 cm auf Grünlandstandorten in allen Gebieten unvereinbar mit der Erreichung eines „günstigen Erhaltungszustands“. Der Verordnungsentwurf setzt an dieser Stelle unter bereits bestehenden europäischen Standards an (Interview Naturschutz; KNV 2016).⁴³

Insgesamt werden die Regelungen für die zwei Naturschutzgebiete, die das FFH-Gebiet schützen sollen, in der KNV Stellungnahme und im Interview, in Anbetracht der Bedeutung der Landwirtschaft, als grundsätzlich kompromissfähig und geeignet angesehen, um den „günstigen Erhaltungszustand“ zu erreichen (KNV 2016: 11).

42 Durch Freistellungen können bestimmte Tätigkeiten erlaubt werden. Hier ist nur ggf. eine vorherige Zustimmung von der Verwaltung notwendig. Des Weiteren kann eine Schutzgebietsverordnung definieren für welche Verbote nach einer Prüfung der Verträglichkeit im Einzelfall Ausnahmen erteilt werden können.

43 Beispielsweise müssen Landwirte_innen verschiedene Auflagen erfüllen, um die EU-Greening-Prämie zu erhalten. In Deutschland wurde am 1. Januar 2015 das in FFH-Gebieten bestehende Dauergrünland als „umweltsensibles Dauergrünland“ ausgewiesen. Dieses steht im Rahmen des Greenings unter besonderem Schutz. Für die als „umweltsensibles Dauergrünland“ definierten Gebiete gilt ein vollständiges Umwandlungs- und Pflugverbot. Dazu gehören alle Maßnahmen, die zu einer mechanischen Zerstörung der Grasnarbe führen. In dem Entwurf der Sammelverordnung ist dies aber selbst im FFH-Gebiet möglich. Mit dieser Regelung ist aus Sicht des Naturschutzes kein ausreichender Schutz des Lebensraums möglich. Die europäischen Greening-Standards beziehen sich zwar nur auf FFH-Gebiete, aus naturschutzfachlicher Sicht ist aber auch im EU-Vogelschutzgebiet eine maschinelle Bearbeitung der Grasnarbe kontraproduktiv für den Naturschutz. Insgesamt werde dadurch auch das Verbot einer Veränderung des Bodenreliefs weitgehend nivelliert (Interview Naturschutz).

Ausnahme bilden hier die oben beschriebenen Schwächen. Dagegen sehen die Naturschutzverbände die Regelungen für das LSG Hammeniederung als ungeeignet, um den „günstigen Erhaltungszustand“ für die geschützten Vogelarten zu gewährleisten. Kritisiert wird hier explizit, dass „eine Form der Landwirtschaft, die nur unwesentlich über die auch außerhalb der Schutzgebiete allgemein geltenden Regelungen [...] hinausgeht [, ermöglicht wird]“ (KNV 2016: 11). Speziell Regelungen zur Grünlandbewirtschaftung und -umwandlung würden noch nicht mal einen Grundschutz des Brutvogelstandorts ermöglichen (ebd.). Die starke Kritik der Regelungen zum LSG Hammeniederung ergibt sich aus drei Aspekten: *Erstens* besteht aufgrund der Verschlechterung des Brutvogelbestands im LSG ein erhöhter Handlungsbedarf (Landkreis Osterholz 2015b: 3; Lange 2016b), *zweitens* wirken sich die bereits beschriebene Freistellung der Bodenbearbeitung sowie die fehlende Rückumwandlung auf die Lebensräume der geschützten Vogelarten besonders negativ aus und *drittens* gefährden weitere Regelungen, wie das fehlende Verbot von Totalherbiziden⁴⁴ sowie die Freistellungen des Umbruchs trockeneren Grünlands in andere Kulturarten, deren Erhaltungszustand zusätzlich (Interview Naturschutz; Lange 2016b). Die Auswirkungen auf den Erhaltungszustand werden im Folgenden am Beispiel des stark bestandsgefährdeten Kiebitzes veranschaulicht.

Auswirkungen der Regelungen auf den Erhaltungszustand des Kiebitzes

Das Vogelschutzgebiet Hammeniederung wurde an die EU gemeldet, um das Feuchtgrünland, das dem Kiebitz und anderen Vogelarten wertvollen Lebensraum bietet, zu erhalten und somit verschiedene bedrohte Vogelarten zu schützen (Interview Naturschutz). Durch die europaweite Zerstörung von Grünlandflächen, meist zur intensiven landwirtschaftlichen Nutzung, wurde der Kiebitz bereits aus vielen seiner Lebensräume vertrieben und gilt heute als stark gefährdet (NABU o.J.; Naturlandstiftung o.J.).

Nach Einschätzung von Naturschutzexperten_innen kann der Lebensraum des Kiebitzes und anderer geschützter Wiesenbrüter durch die Verordnung zum LSG Hammeniederung weder ausreichend geschützt, noch entwickelt werden (Interview Naturschutz; KNV 2016). Die Freistellung der Bodenbearbeitung bis 15 cm Tiefe ermöglicht es Landwirten_innen in der Praxis Böden zu verschieben und damit Senken schrittweise zu füllen, die entscheidend für die Nahrungssuche des Kiebitzes sind (Interview Naturschutz). Des Weiteren schadet eine regelmäßige Bearbeitung langfristig der Artenvielfalt und entzieht Bodenbrütern, wie dem Kiebitz, weitere Nahrungsgrundlagen (Lange 2016b). Diese Auswirkungen könnten sich zudem durch den Einsatz von Pestiziden, der im LSG Hammeniederung nicht verboten ist, verstärken (Interview Naturschutz; Lange 2016a). Weiterhin ist die Mahd der Flächen in dem LSG nicht zeitlich eingeschränkt. Eine Einschränkung ist jedoch notwendig, um zu verhindern, dass eine Bearbeitung nicht stattfindet bevor

⁴⁴ Totalherbizide sind Unkrautbekämpfungsmittel, die gegen sehr viele Pflanzen gleichzeitig wirken. Dazu zählt unter anderem auch Glyphosat.

die Küken ausgebrütet und ausreichend mobil zur Flucht sind (Interview Naturschutz; Lange 2016a). Des Weiteren sind trockenere Grünlandflächen im engen räumlichen Zusammenhang mit feuchten und nasserer Nahrungsflächen für den Kiebitz als Brutstandort unbedingt erforderlich, um dessen Erhalt und Entwicklung zu gewährleisten (KNV 2016: 5, 13; Lange 2016a). Der Verordnungsentwurf enthält jedoch eine zustimmungspflichtige Freistellung für den Umbruch fakultativer Grünlandstandorte im LSG Hammeniederung. Die untere Naturschutzbehörde muss dem Umbruch dieser trockenere Grünlandabschnitte zustimmen, sofern nicht nachweislich Brutstandorte betroffen sind. Die Naturschutzverbände sehen wegen dieser Regelung die trockenere Wiesen in Gefahr und argumentieren, dass „Wiesenbrüterschutz ohne Wiesen“ nicht möglich ist (KNV 2016: 14). Des Weiteren hat der Kiebitzbestand bereits durch die Grünlandumwandlungen nach Meldung der Gebiete erheblich abgenommen. Eine Anwendung des Verschlechterungsverbots und Rückumwandlung der Flächen auf den Stand bei der Gebietsmeldung wäre für dessen Entwicklung wichtig (Lange 2016b; Interview Naturschutz).

Im Gegensatz zu den Regelungen für die Landwirtschaft zeigt sich für **andere Nutzungen** eine stärkere Durchsetzung angemessener Regelungen. Beispielsweise baut der Verordnungsentwurf trotz des starken Protests der Wassersportvereine überwiegend auf dem bereits im Jahr 2006 abgestimmten Sonderkonzept auf. Das Sonderkonzept sollte aus Sicht der Naturschutzverbände als Minimalschutz zwingend durchgesetzt werden (KNV 2016: 19).

Zuletzt wird kurz ein Blick auf **Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen** geworfen. Während die Regelungen für die NSG eine Durchführung von Maßnahmen garantieren können, ist im LSG Hammeniederung eine Zustimmung der Eigentümer_innen notwendig (Lange 2016b). Die Naturschutzvereine sehen hier keine ausreichende Grundlage für die effektive Durchführung notwendiger Maßnahmen, da die Naturschützer_innen auf die Kooperationsbereitschaft der Landwirte_innen angewiesen sind (KNV 2016: 19f).

Zusammenfassend kommen die Naturschutzvereine in ihrer Stellungnahme zu dem Schluss, dass die Regelungen nur zum Teil geeignet sind, um den „günstigen Erhaltungszustand“ in den Natura 2000 Gebieten zu gewährleisten. Die unzureichende Einschränkung schädlicher Handlungen hat insbesondere auf den Bestand geschützter Vogelarten dramatische Auswirkungen. Die identifizierten Schwächen des Entwurfs sind überwiegend Kompromissen mit der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung geschuldet.

Die Regelungen, die dem Naturschutz stark entgegenlaufen, ermöglichen es den Landwirten_innen beispielsweise weiterhin Hochleistungsgras für ihre Milchkühe anzubauen (Lange 2016b). Naturschutzvereine fordern daher in ihrer Stellungnahme:

„Für [das] Ziel des Allgemeinwohls müssen private Nutzungsinteressen ein Stück weit zurückstehen, wobei unzumutbare Härten durch Nutzungseinschränkungen oder -auflagen im Naturschutzgebiet durch Erschwernisausgleich ausgeschlossen werden können“ (KNV 2016: 1).

Naturschutzvertreter_innen betonen jedoch auch, dass die Umweltverwaltung die landwirtschaftliche Nutzung in ihre Abwägungen mit einbeziehen muss, da die Bewirtschaftung der Flächen für deren Erhalt zwingend erforderlich ist (Interview Naturschutz; Schriefer 2016). Daher sei es unbedingt notwendig, die Regelungen so zu gestalten, dass die Landwirtschaft in der Region überleben kann und Kooperationsbereitschaft für das Management besteht (Interview Naturschutz). Die Kompromissorientierung der Umweltverwaltung ist folglich angemessen. Einige der Kompromisse, insbesondere zur Grünlandbewirtschaftung, gehen jedoch aufgrund ihrer massiven Auswirkungen auf den Erhaltungszustand zu weit. Die schwache Durchsetzungsfähigkeit zeigt sich besonders in der Unterschreitung bestehender Standards und der fehlenden Durchsetzung des Verschlechterungsverbots.

Des Weiteren wird deutlich, dass die Umweltverwaltung keine integrierte Lösung für die Konflikte zwischen Naturschutz und Landwirtschaft durchsetzen konnte. Durch eine Ausweisung des Vogelschutzgebietes als NSG hätten aus Sicht des ehrenamtlichen Naturschutzes landwirtschaftliche Betriebe einen Erschwernisausgleich für eine naturverträgliche Bewirtschaftung erhalten können. Naturschützer_innen sehen eine naturverträgliche angepasste Bewirtschaftung⁴⁵ als einzige Chance für die Zukunft der Landwirtschaft im Kreisgebiet und einen effektiven Schutz der Biodiversität, denn intensive Landwirtschaft sei auf den Moorböden langfristig ohnehin nicht konkurrenzfähig (Lange 2016a; Lange 2016b; Interview Naturschutz).

„Die Landwirte müssen der Realität ins Auge schauen und erkennen, dass sie mit einer weniger intensiven Bewirtschaftung und Ausgleichszahlungen letztlich besser fahren“ (Hans-Gerhard Kulp vom BUND zitiert nach Lange 2016b).

Stattdessen wurde durch die Ausweisung als LSG und die Freistellung verschiedener schädlicher Handlungen der Weg für die intensive landwirtschaftliche Nutzung geebnet (Lange 2016b; Interview Naturschutz). Die Umweltverwaltung konnte bei diesem zentralen Aspekt des Verordnungsentwurfs keine allgemeinwohlorientierte Lösung gegen die kurzfristig orientierten privaten Nutzungsinteressen der Landwirtschaft durchsetzen.

⁴⁵ Beispielsweise durch eine Sockelfinanzierung mit einem Erschwernisausgleich für eine Anpassung der Bewirtschaftungsweise oder den Aufbau eines zweiten Standbeins durch ein Hofcafé oder einen Landschaftspflegehof (Interview Naturschutz).

Laut dem interviewten Vertreter der Kreisverwaltung wird der Verordnungsentwurf weitgehend beibehalten. Die 2700 Einzelargumente würden aktuell abgewogen und an einigen Stellen würden diese zu einzelnen inhaltlichen Änderungen führen. Der Vertreter der Kreisverwaltung (Interview) kündigte an, dass die Kreisverwaltung vorschlagen wird, einige Zustimmungsvorbehalte für landwirtschaftliche Nutzungen durch reine Anzeigeverfahren zu ersetzen. Dies reduziert den zukünftigen Arbeitsaufwand der Verwaltung, ist aber auch ein weiteres Zugeständnis gegenüber der Landwirtschaft (Interview Landvolk). Aufgrund dieser Tendenz ist eine weitere Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung zugunsten des Naturschutzes nicht zu erwarten. Diese Einschätzung teilen die interviewten Personen vom Landvolk und ehrenamtlichen Naturschutz. Folglich ist zu erwarten, dass die Schwächen des Verordnungsentwurfs beibehalten werden und die Umweltverwaltung einen Vorschlag an die Kreispolitik übermitteln wird, der anteilig nicht geeignet ist, den „günstigen Erhaltungszustand“ zu erreichen. Letztlich bleibt abzuwarten, welche Änderungen von der Kreispolitik vorgenommen werden.

Nach der Bewertung des Verordnungsentwurfs soll nun ein Blick auf einzelne Faktoren geworfen werden, die zu einer eingeschränkten Durchsetzungsfähigkeit beitragen. Die im Verordnungsentwurf festgestellten Schwächen lassen sich überwiegend auf den Interessenskonflikt mit der Nutzergruppe der Landwirtschaft sowie einhergehende Akzeptanzprobleme zurückführen. Des Weiteren kann darauf geschlossen werden, dass die fehlenden Kapazitäten der Umweltverwaltung zum Abbau von Wissenslücken und Schaffung von Anreizen und Hilfestellungen für die Umstellung der Bewirtschaftungsweise die Durchsetzung zusätzlich erschweren. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass nicht alle Konflikte zu einer schwächeren rechtlichen Sicherung im Verordnungsentwurf führten. Die Gruppe der Landwirtschaft hatte aufgrund der starken Betroffenheit, ihrer Bedeutung für den Biodiversitätsschutz und den Landkreis einen besonders großen Einfluss, da eine allgemeinwohlorientierte Lösung die Zukunft der Landwirtschaft miteinschließen muss. Dagegen führte der Protest anderer Gruppen, wie der Schutzgemeinschaft oder der Wassersportvereine, nicht zu naturschutzfachlich bedenklichen Kompromissen.

Zudem könnten der Konflikt mit der Schutzgemeinschaft und die Akzeptanzprobleme auf zukünftige Gebietsausweisungen einen größeren Einfluss nehmen, wenn sich durch die Kommunalwahl die politische Unterstützung für das Natura 2000 Projekt verändern sollte. Zwar betont der Vertreter der Kreisverwaltung (Interview), dass die Kreisverwaltung auch weiterhin unabhängig von der Kreispolitik fachlich und rechtlich angemessene Verordnungen erarbeiten werde, letztlich liege die Entscheidung jedoch bei der Kreispolitik. Im Naturschutz Interview wurde daher die Befürchtung geäußert, dass eine geringere politische Unterstützung nach der Kommunalwahl zu einer geringen Regelungstiefe führen könnte.

7. Fazit und Ausblick

Das Ziel dieser Arbeit ist die Beantwortung der Frage, welche Einflüsse die veränderten strukturellen Rahmenbedingungen auf die praktische Implementation der FFH-Richtlinie auf kommunaler Ebene besitzen. Aus der Einzelfallstudie des Landkreises Osterholz lässt sich zunächst schließen, welche kontraproduktiven Faktoren in Folge der Verwaltungsstrukturreform auf kommunaler Ebene auftreten. Die Auswirkungen der strukturellen Veränderungen zeigen sich einerseits durch Akzeptanzprobleme der Stakeholder_innen und durch auftretende Konflikte, wie zum Beispiel mit der Nutzergruppe der Landwirtschaft, und andererseits in der unzureichenden finanziellen Ausstattung der kommunalen Umweltverwaltung, die es der Verwaltung nicht ermöglicht ihre personellen Kapazitäten in einem Maß auszubauen, das im Verhältnis zu dem neuen Aufgabenumfang angemessen ist. Dagegen hat sich nicht bestätigt, dass ein Mangel an Leitlinien und anderen Arbeitsgrundlagen für die Sicherung der Gebiete vorliegt. Zudem zeigt sich in Hinblick auf die Kompetenzen und das Expertenwissen sogar ein Vorteil der Kommunalisierung, da die kommunale Umweltverwaltung für die Sicherung der Natura 2000 Gebiete besser aufgestellt ist als die ehemals zuständige Mittelebene. Zu dem Faktor der fehlenden politischen Unterstützung kann noch keine Einschätzung getroffen werden, es deutet sich jedoch an, dass dieser nach der Kommunalwahl durch veränderte Mehrheitsverhältnisse stärker auftreten könnte.

Mit den Ergebnissen der Fallstudie können nun die zu Beginn aufgestellten Annahmen zu möglichen Wirkungszusammenhängen überprüft werden. Die empirischen Befunde zu dem Wirkungszusammenhang zwischen den identifizierten kontraproduktiven Faktoren und der Aufgabenwahrnehmung können die erste Annahme⁴⁶ bestätigen. Unabhängig von Konflikten und Akzeptanzproblemen haben die Kapazitätsdefizite eine Prioritätensetzung der Umweltverwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Partizipations- und Kommunikationsaufgaben notwendig gemacht. Dadurch konnte zwar eine sehr umfangreiche Wahrnehmung der Partizipationsaufgaben im gesamten Sicherungsprozess sowie der Kommunikationsaufgaben während des Beteiligungsverfahrens gewährleistet werden, die Kommunikationsmaßnahmen zum Natura 2000 Projekt deckten dagegen den Bedarf nicht. Deutlich ausgeprägter ist der Wirkungszusammenhang jedoch, bei einem gleichzeitigen Auftreten von weiteren kontraproduktiven Faktoren. Die Fallstudie hat verdeutlicht, dass Akzeptanzprobleme und Konflikte den Aufgabenumfang der Umweltverwaltung zusätzlich erhöhen und sich aufgrund der Kapazitätsdefizite negativ auf die Aufgabenwahrnehmung auswirken können. Dies zeigt sich sowohl in Verzögerungen im Prozess als auch in der unzureichenden Adressierung einzelner Akzeptanzprobleme.

46 Annahme 1: Die neuen strukturellen Rahmenbedingungen verstärken Faktoren, die eine angemessene Aufgabenwahrnehmung durch die kommunale Umweltverwaltung erschweren.

Die Ergebnisse der Fallstudie zeigen zudem, dass die zweite Annahme⁴⁷ zwar bestätigt werden kann, jedoch differenziert betrachtet werden muss. So konnte sich der Interessenskonflikt mit der Landwirtschaft sowie die fehlende Akzeptanz für bestimmte Einschränkungen und für die Umstellung der Bewirtschaftungsweise negativ auf die Durchsetzungsfähigkeit auswirken. Diese Wirkung wurde durch fehlende Kapazitäten der Verwaltung verstärkt, da die Defizite die Durchsetzung naturverträglicherer Kompromisse erschweren. Hierfür wären sowohl weitere Kommunikationsmaßnahmen notwendig, um die ablehnende Haltung abzubauen, als auch die Schaffung von Anreizen und Hilfestellungen, die den Übergang zu einer weniger intensiven Bewirtschaftungsweise erleichtern. Die zweite Annahme bestätigt sich jedoch nicht für Konflikte mit anderen Nutzergruppen. Insgesamt kann jedoch aufgrund des großen Flächenanteils, der unter landwirtschaftlicher Nutzung steht, und den deutlichen, negativen Auswirkungen auf den „günstigen Erhaltungszustand“ die zweite Annahme hier überwiegend bestätigt werden. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen kann die folgende Forschungsfrage dieser Arbeit beantwortet werden:

Inwieweit erschweren die veränderten strukturellen Rahmenbedingungen die praktische Implementation der FFH-Richtlinie durch die kommunale Umweltverwaltung bis heute?

Über zehn Jahre nach der Verwaltungsstrukturreform zeigt sich, dass die strukturellen Veränderungen die praktische Implementation erschweren. So wurden einerseits durch die Verschiebung des Sicherungsprozesses in den Einzugsbereich kommunaler Politik die Herausforderungen der Umweltverwaltung vergrößert, da Akzeptanzprobleme und Konflikte einen größeren Einfluss ausüben können und sich durch die Politisierung zusätzlich verstärken. Andererseits wurden die Möglichkeiten der Umweltverwaltung, diese Herausforderungen zu adressieren und gleichzeitig die Vielzahl der Aufgaben angemessen wahrzunehmen, durch die entstehenden finanziellen und personellen Kapazitätsdefizite erschwert. Insgesamt kann damit die These bestätigt werden, dass die strukturellen Veränderungen die praktische Implementation der FFH-Richtlinie durch die kommunale Umweltverwaltung bis heute erschweren, weil kontraproduktive Faktoren verstärkt werden. Dadurch konnte die Reform zu einem gewissen Grad zu einer nachhaltigen Schwächung des Biodiversitätsschutzes beitragen. Dies verleiht dem Vorwurf der absichtlichen Schwächung des Naturschutzes eine besondere Relevanz. Bei den Befunden handelt es sich zwar um Einzelerkenntnisse, dennoch unterstreichen sie, dass strukturelle Rahmenbedingungen eine wichtige Variable bei der Erklärung von Implementationsproblemen darstellen. Des Weiteren kann vermutet werden, dass sich in anderen niedersächsischen Kommunen die kontraproduktiven Faktoren in Folge der Reform in ähnlicher Weise zeigen. Hier lässt sich ein weiterer Forschungsbedarf ableiten. Zunächst könnte eine vergleichende Fallstudie die fallübergreifende Plausibilität der Annahmen für andere niedersächsische

47 Annahme 2: Die neuen strukturellen Rahmenbedingungen verstärken Faktoren, die die Durchsetzung von angemessenen Politiken zur Umsetzung der FFH-Richtlinie erschweren.

Kommunen überprüfen. Hierbei könnte ergänzend eine individualistische Perspektive gewählt werden, um zu analysieren, welche Auswirkung der unterschiedliche Umgang von Akteuren_innen mit den entstehenden Handlungsspielräumen in verschiedenen Kommunen auf die Umsetzung der Richtlinie hat. Dadurch könnte der Beitrag dieser Arbeit ergänzt, eine Grundlage für die bessere Bearbeitung von Implementationsproblemen in Niedersachsen geschaffen und damit ein effektiverer Schutz der Biodiversität erreicht werden. Darüber hinaus könnte untersucht werden, welchen Einfluss die länderspezifische Ausgestaltung der Verwaltungsmodernisierung auf die praktische Implementation der FFH-Richtlinie in anderen Bundesländern hat.

Aus den Ergebnissen können für den Landkreis Osterholz einige Handlungsempfehlungen zur effektiveren Implementation der FFH-Richtlinie abgeleitet werden. *Erstens* sollten bei der Prioritätensetzung zukünftig mehr Maßnahmen berücksichtigt werden, die langfristig die Umsetzung erleichtern. Durch niedrigschwellige Kommunikationsmaßnahmen könnte ein besseres Verständnis für die Idee des Natura 2000 Projekts und größerer Zusammenhänge mit der Biodiversität vermittelt und die Akzeptanz für zukünftige Schutzgebietsverordnungen und Managementmaßnahmen erhöht werden. Des Weiteren sollten mehr Anreize für die Umstellung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsweise geschaffen werden, beispielsweise durch die Akquirierung von Förderprogrammen. Zuletzt gilt es auch die Konfliktursachen zu adressieren, die nicht im direkten Zusammenhang mit aktuell stattfindenden Prozessen stehen. Insgesamt sind die Möglichkeiten auf kommunaler Ebene aufgrund der Kapazitätsdefizite begrenzt. Für eine effektivere Umsetzung ist daher *zweitens* die Aufstockung der finanziellen Zuwendungen vom Land entscheidend. Dadurch könnte auch das Potenzial der kommunalen Umweltverwaltung zur Entwicklung passgenauer, integrierter Lösungen stärker genutzt werden. *Drittens* sollten von Landesebene Hilfestellungen bei der Lösung von Zielkonflikten zwischen Naturschutz und Landwirtschaft geleistet werden. Um zukünftig naturverträglichere Kompromisse mit landwirtschaftlichen Betrieben aushandeln zu können, braucht es Finanzierungsprogramme oder andere Hilfestellungen, die einen Übergang zu einer weniger intensiven Bewirtschaftung erleichtern.⁴⁸

Die Untersuchung der praktischen Implementation hat gezeigt, dass der Landkreis aufgrund der erheblichen zeitlichen Verzögerungen und der voraussichtlich unzureichenden Sicherung des ersten Gebietskomplexes einen „günstigen Erhaltungszustand“ nicht für alle der geschützten Arten und Lebensräume gewährleisten kann. Mit der späteren Ausweisung als Schutzgebiet verzögert sich auch die Planung und Durchführung wichtiger Maßnahmen zur Pflege und Entwicklung der Gebiete. Darüber hinaus können schädliche Handlungen bis zur rechtlichen Sicherung nicht effektiv verhindert werden. Beide Aspekte stellen für besonders bestandsgefährdete Arten eine große Bedrohung dar. Neben den bereits

48 Weitere Anregungen können aus den bisher geführten Interviews gewonnen werden. In diesen werden auch verschiedene Konfliktursachen identifiziert, die es zu adressieren gilt.

ausführlichen beschriebenen Auswirkungen der Schwächen des aktuellen Verordnungsentwurfs sind aufgrund der begrenzten Durchsetzungsfähigkeit der Umweltverwaltung bei auftretenden Zielkonflikten mit der Landwirtschaft und der unzureichenden Adressierung der Akzeptanzprobleme auch bei zukünftigen Sicherungen der anderen Natura 2000 Gebiete Schwächen zu erwarten. Insgesamt zeigt sich am Fallbeispiel des Landkreises Osterholz exemplarisch, warum die Biodiversität trotz eines europaweiten Systems von gemeldeten Gebieten zurückgeht, und verdeutlicht damit die Notwendigkeit Implementationsprobleme zu erforschen und die Ursachen dieser Probleme zu adressieren.

Literaturverzeichnis

Allio, Lorenzo / Fandel, Marie-Hélène (2006): Making Europe work: improving transposition, implementation and enforcement of EU legislation. EPC Working paper.

Auel, Katrin (2012): Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen / Lerch, Marika (Hrsg.), Theorien der europäischen Integration. 3.Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S.247-269.

Bähr, Holger (2006): Implementationsprobleme trotz übereinstimmender Politik: die Rolle von Ideen und Institutionen bei der Umsetzung europäischer Umweltpolitik, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 2006 (35), S. 407–424.

Bauer, Michael W. / Bogumil, Jörg / Knill, Christoph / Ebinger, Falk / Krapf, Sandra / Reißig, Kristin (2006): Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz. Gutachten im Auftrag des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen. Endbericht Version vom 23.8.06.

Behnke, Joachim / Baur, Nina / Behnke, Natalie (2010): Empirische Methoden der Politikwissenschaft. 2. aktualisierte Auflage. Paderborn: Schöningh, UTB Politikwissenschaft.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (2011): Das Management der Natura 2000 Gebiete. Online unter https://www.bfn.de/0316_management_natura2000.html [letzter Zugriff: 10.08.2016].

Bieling, Hans-Jürgen / Lerch, Marika (2012): Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch, in: Bieling / Lerch (Hrsg.), Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 9–31.

BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz- Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege) in der Fassung vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542).

Börzel, Tanja A. / Panke, Diana (2015): Europäisierung, in: Wenzelburger, G. / Zohlnhöfer, R. (Hrsg.), Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 225–245.

Börzel, Tanja A. / Risse, Thomas (2003): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: Featherstone, Kevin / Radaelli, Claudio M. (Hrsg.), The Politics of Europeanization. Oxford/New York: Oxford University Press, S. 57–80.

Bouwma, I. / van Apeldoorn, R. / Çil, A. / Snethlage, M. / McIntosh, N. / Nowicki, N. / Braat, L.C. (2010): Natura 2000 – Addressing conflicts and promoting benefits. Wageningen: Alterra Wageningen University. -zitiert als Bouwma et al. 2010a-

Bouwma, I. / van Apeldoorn, R. / Kamphorst, D. (2010): Current practices in solving multiple use issues of Natura 2000 sites: Conflict management strategies and participatory approaches. Wageningen: Alterra Wageningen University. -zitiert als Bouwma et al. 2010b-

De Blust, G. / Kruk, R.W. / van Apeldoorn, R. / Sier, A.R.J. (2009): Natura 2000. Information and communication on the designation and management of Natura2000 sites. Main Report 3: Towards Integrated Management.

Deismann, Siegfried (2016): Hilferuf mit Kreuzen und Transparenten. Landwirte und Privatleute starten stillen Protest gegen Sammelverordnung für Teufelsmoor und Hammeniederung, in: Weser-Kurier, Wümme-Zeitung vom 14.05.2016.

Ecologic Institut / University College London (UCL), Center for Law and Environment (2015): The implementation of the Natura 2000, Habitats Directive 92/43/ECC and Birds Directive 79/409/ECC (Preparation for an ex-post territorial assessment).

EEA (European Environmental Agency) (2015): SOER 2015- European Briefings Biodiversity. The European environment — state and outlook 2015.

Ellwangler, G. / Schröder, E. (2006): Management von Natura 2000-Gebieten. Erfahrungen aus Deutschland und ausgewählten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: Naturschutz und Biologische Vielfalt 2006 (26).

EuGH (Europäischer Gerichtshof) (2000): Urteil vom 07.12.2000. Aktenzeichen C-374/98.

EuGH (2003): Urteil vom 27.02.2003. Aktenzeichen C-415/01.

Europäische Kommission (2000): Natura 2000 – Gebietsmanagement. Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2012): Vermerk der Kommission über die Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete vom 23. November 2012.

Europäische Kommission (2013): Die Europäische Union erklärt: Umwelt. Online unter https://europa.eu/european-union/topics/environment_de [letzter Zugriff: 14.08.2016].

Europäische Union (2011): The EU Biodiversity Strategy to 2020.

Gellermann, Martin (2001): Natura 2000. Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Auflage. Berlin/Wien: Blackwell Wissenschafts-Verlag.

Gläser, Jochen / Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heinrich-Böll-Stiftung (2010): Jubiläumstagung 10 Jahre Koordinationsstelle für naturschutzfachliche Verbandsbeteiligung im Landkreis Osterholz. Online unter <http://calendar.boell.de/de/event/jubilaeumstagung-10-jahre-koordinationsstelle-fuer-naturschutzfachliche-verbandsbeteiligung-im> [letzter Zugriff: 12.08.2016].

Jaeger, Milan (2016): „Klares Bekenntnis zur Landwirtschaft fehlt“. Bauern fürchten weitere Eingriffe durch den Naturschutz und fordern Planungssicherheit, in: Weser-Kurier, Osterholzer Kreisblatt vom 14.04.2016.

Kaiser, Robert (2014): Qualitative Experteninterviews. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Knill, Christoph (2008): Europäische Umweltpolitik: Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Knill, Christoph / Lenschow, Andrea (1998): Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy, in: Journal of European Public Policy 1998 (5), S. 595–614.

Knill, Christoph / Lenschow, Andrea (1999a): Governance im Mehrebenensystem: Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation in der europäischen Umweltpolitik, in: Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter.

Knill, Christoph / Lenschow, Andrea (1999b): Neue Konzepte – alte Probleme? Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation, in: Politische Vierteljahresschrift 199 (40), S.591–617.

Kölling, Volker (2016): Ausgebootet. Wassersportvereine sehen sich durch geplante Naturschutz-Auflagen für die Hamme in ihrer Existenz bedroht, in: Weser-Kurier, Osterholzer Kreisblatt vom 15.03.2016.

Komesker, Bernhard (2016): Ausgelegt und aufgeregt. Entwurf der Sammelverordnung zum Natur- und Landschaftsschutz soll bis Juni beschlossen sein, in: Weser-Kurier, Osterholzer Kreisblatt vom 11.03.2016.

Kruk, R.W. / De Blust, G. / van Apeldoorn, R. / Bouwma, I. / Sier, A.R.J. (2009). Natura 2000. Information and communication on the designation and management of Natura2000 sites. Main Report 2: Organizing the management in 27 EU Member States.

Landkreis Osterholz (2009): Sitzungsvorlage vom 24.03.2009. Sicherung der Natura2000-Gebiete im Landkreis Osterholz sowie Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten: Konzeptioneller Vorschlag mit Prioritätensetzung für das weitere Vorgehen. Drucksachen-Nr.: 2009/60.

Landkreis Osterholz (2012a): Sitzungsvorlage vom 24.10.2012. Sicherung der Natura 2000-Gebiete. Drucksachen-Nr.: 2012/238.

Landkreis Osterholz (2012b): Naturschutzgroßprojekt gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung Hammeniederung. Abschlussbericht.

Landkreis Osterholz (2014a): Sitzungsvorlage vom 20.05.2014. Umsetzungsplan zur Sicherung der Natura 2000-Gebiete im Landkreis Osterholz; EU-Pilotvorhaben gegen die Bundesrepublik Deutschland. Drucksachen-Nr.: 2014/99.

Landkreis Osterholz (2014b): Anlage 5 der Sitzungsvorlage vom 20.05.2014. Erlass des des Niedersächsischen Umweltministeriums an die Kreisverwaltung vom 07.05.2014.

Landkreis Osterholz (2014c): Anlage 6 der Sitzungsvorlage vom 20.05.2014. Schreiben des Landrats vom 12.05.2014. Sicherung von Natura 2000-Gebieten. EU-Pilotverfahren „Ausweisung von Besonderen Schutzgebieten (BSG/SAC) in der Bundesrepublik Deutschland“. Ihr Erlass vom 07.05.2014.

Landkreis Osterholz (2015a): Sitzungsvorlage vom 07.01.2015. Schutzgebietsausweisungen zur Sicherung von Natura 2000-Gebieten im Kreisgebiet; hier: Sammelverordnung über Natur- und Landschaftsschutzgebiete im Bereich „Hammeniederung“ und „Teufelsmoor“ (Arbeitsentwurf). Drucksachen-Nr.: 2015/9.

Landkreis Osterholz (2015b): Protokoll über die Sitzung des Ausschusses für Umweltplanung und Bauwesen am 11.02.2015 im großen Sitzungssaal des Kreishauses Osterholz-Scharmbeck -14.Sitzung der 16.Wahlperiode-.

Landkreis Osterholz (2015c): Beschluss der Sitzung des Ausschusses für Umweltplanung und Bauwesen am 11.02.2015 um 14.30Uhr.

Landkreis Osterholz (2015d): Protokoll über die Sitzung des Ausschusses für Umweltplanung und Bauwesen am 27.05.2015 des Kreishauses in Osterholz-Scharmbeck -15.Sitzung der 16.Wahlperiode-.

Landkreis Osterholz (2015e): Sitzungsvorlage vom 13.10.2015. Schutzgebietsausweisungen zur Sicherung von Natura 2000-Gebieten im Kreisgebiet; Sachstandsbericht zur Sammelverordnung über Natur- und Landschaftsschutzgebiete im Bereich „Hammeniederung“ und „Teufelsmoor“. Drucksachen-Nr.: 2015/203.

Landkreis Osterholz (2015f): Protokoll über die Sitzung des Ausschusses für Umweltplanung und Bauwesen am 26.11.2015 des Kreishauses in Osterholz-Scharmbeck -17.Sitzung der 16.Wahlperiode-.

Landkreis Osterholz (2016a): Sitzungsvorlage vom 16.02.2016. Sachstandsbericht zum Entwurf der Sammelverordnung über Natur- und Landschaftsschutzgebiete im Bereich „Hammeniederung“ und „Teufelsmoor“ sowie zum Stand des Beteiligungsverfahrens. Drucksachen-Nr.: 2016/36.

Landkreis Osterholz (2016b): Information zur Sammelverordnung über Natur- und Landschaftsschutzgebiete im Bereich „Hammeniederung“ und „Teufelsmoor“. Informationsabend des Niedersächsischen Landvolks in Hüttenbusch am 17.02.2016. Online unter <https://www.landkreis-osterholz.de/portal/meldungen/ausweisung-von-natur-und-landschaftsschutzgebieten-im-bereich-hammeniederung-und-teufelsmoor--901002854-21000.html> [letzter Zugriff: 15.08.2016].

Landkreis Osterholz (2016c): Presseinformation vom 07.06.2016. Sammelverordnung im Bereich Hammeniederung/Teufelsmoor. Beschluss wird auf Sonderkreistag im Oktober verlegt. Online unter <https://www.landkreis-osterholz.de/portal/meldungen/sammelverordnung-im-bereich-hammeniederung-teufelsmoor-901003034-21000.html> [letzter Zugriff: 15.08.2016].

Landkreis Osterholz (2016d): Sammelverordnung erklärt. Anhang der Presseinformation vom 07.06.2016. Online unter <https://www.landkreis-osterholz.de/portal/meldungen/sammelverordnung-im-bereich-hammeniederung-teufelsmoor-901003034-21000.html> [letzter Zugriff: 15.08.2016].

Landkreis Osterholz (2016e): Protokoll über die Sitzung des Ausschusses für Umweltplanung und Bauwesen 19.Sitzung der 16.Wahlperiode am 14.06.2016.

Landkreis Osterholz (o.J. a): Europäische Natura 2000-Gebiete. Online unter <https://www.landkreis-osterholz.de/portal/seiten/europaeische-natura-2000-gebiete-901000240-21000.html> [letzter Zugriff: 12.08.2016].

Landkreis Osterholz (o.J. b): Kreistagsfraktionen. Online unter <https://www.landkreis-osterholz.de/unser-landkreis/politik/fraktionen/> [letzter Zugriff: 07.08.2016].

Landkreis Osterholz (o.J. c): Naturschutz. Online unter <https://www.landkreis-osterholz.de/fuer-buerger/was-erledige-ich-wo-/natur-und-umwelt/naturschutz/> [letzter Zugriff: 13.08.2016].

Landvolk Niedersachsen – Landesbauernverband e. V. (o.J.): Landwirtschaft mit Zukunft – Leitbild des Niedersächsischen Landvolks.

Lange, Birgit (2016a): „Regelung geht am Schutzziel vorbei“. Vertreter der Naturschutzvereine kritisieren Landkreis-Entwurf zur Sammelverordnung für Hammeniederung und Teufelsmoor, in: Weser-Kurier, Osterholzer Kreisblatt vom 21.03.2016.

Lange, Birgit (2016b): Landwirte müssen Realität ins Auge sehen. Sammelverordnung: Naturschützern reichen Vorgaben für geplantes Landschaftsschutz Hammeniederung nicht, in: Weser-Kurier, Osterholzer Kreisblatt vom 02.04.2016.

Lange, Birgit (2016c): Stadt geht die Sammelverordnung zu weit, in: Weser-Kurier, Osterholzer Kreisblatt vom 09.04.2016.

Laube, Harry (2016): „Ich möchte nicht in der Haut der Politiker stecken“. Kreislandwirt Warnken über die Naturschutz-Sammelverordnung, die Lage der Milchwirtschaft und die Zukunft der Region, in: Weser-Kurier, Osterholzer Kreisblatt vom 02.04.2016.

Möller, Gerwin (2016a): FDP will Bürgerentscheid. Liberale kritisieren einen übertriebenen „Regulierungswahnsinn“, in: Weser Report, Hamme Report vom 29.05.2016.

Möller, Gerwin (2016b): Mehr Naturschutz für Hammeniederung ist umstritten, in: Weser Report, Hamme Report vom 08.06.2016.

Möller, Gerwin (2016c): Landrat hat Vertrauen bei Teufelsmoorern verspielt, in: Weser Report, Hamme Report vom 25.06.2016. Online unter <https://www.landkreis-osterholz.de/portal/meldungen/sammelverordnung-im-bereich-hammeniederung-teufelsmoor-901003034-21000.html> [letzter Zugriff: 15.08.2016].

NABU (o.J.): Der Kiebitz. Online unter <https://www.nabu.de/tiere-und-pflanzen/aktionen-und-projekte/vogel-des-jahres/1996-kiebitz/> [letzter Zugriff: 10.08.2016].

Naturlandstiftung (o.J.): Der Kiebitz. Online unter <http://www.naturlandstiftung.org/natur-verstehen/wildtiere/kiebitz/> [letzter Zugriff: 10.08.2016].

Niederhausen, Inga (2016): Die naturschutzrechtliche Ausgestaltung besonderer Schutzgebiete in Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie, in: Leuphana Schriftenreihe Nachhaltigkeit & Recht 2016 (15).

Niedersächsischer Landtag (2013): Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort. Drucksache 17/872.

Niedersächsisches Landvolk, Kreisverband Osterholz e.V. (2016a): Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf der Sammelverordnung über Natur- und Landschaftsschutzgebiete im Bereich „Hammeniederung“ und „Teufelsmoor“ vom 11.03.2016. Online unter <http://www.landvolk-osterholz.de/aktuelles7-2/406-landvolk-kritisiert-geplante-schutzgebietsausweisungen-hammeniederung-und-teufelsmoor> [letzter Zugriff: 14.08.2016].

Niedersächsisches Landvolk, Kreisverband Osterholz e.V. (2016b): Sammel-Verordnung Naturschutz: Präsentation aus der Landkreis-Infoveranstaltung liegt vor. Pressemitteilung vom 26.02.2016. Online unter <http://www.landvolk-osterholz.de/aktuelles7-2/405-sammel-verordnung-naturschutz-praesentation-aus-der-landvolk-infoveranstaltung-liegt-vor> [letzter Zugriff: 13.08.2016].

Niedersächsisches Umweltministerium (o.J.): Erschwernisausgleich für Grünland in geschützten Teilen von Natur und Landschaft. Online unter: http://www.umwelt.niedersachsen.de/natur_landschaft/foerder/erschwernisausgleich/erschwernisausgleich_natur_und_landschaft/erschwernisausgleich-natur-9162.html [letzter Zugriff: 12.08.2016].

Niederstadt, Frank (2006): Leitfaden des Bundes für Umwelt und Naturschutz e.V. (BUND) und des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) zur Ausweisung von Schutzgebieten für das Schutzgebietsnetz Natura 2000. Hannover: BUND/NABU.

NAGBNatSchG (Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz) in der Fassung vom 19. Februar 2010 (Nds. GVBl. 2010, 104).

NKomVG (Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz) in der Fassung vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576).

Prügy, Erich (2005): Natura 2000 Auswirkung und Umsetzung im innerstaatlichen Recht. Wien/New York: Springer Verlag.

radiobremen (2016): Zwischen Schutz und Schaden. Streit um Natur- und Landschaftsschutzgebiete in Hammeniederung und Teufelsmoor. Online unter <http://www.radiobremen.de/nordwestradio/veranstaltungen/nordwestradio-unterwegs/natur-landschaftsschutzgebiete-hamme-teufelsmoor100.html> [letzter Zugriff: 12.08.2016].

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

Rode, Lutz (2016): Umzingelt von Schutzgebieten. Osterholzer Kreisblatt vom 27.01.2016.

Sauer, Alexandra / Luz, Frider / Suda, Michael / Weiland, Ulrike (2005): Steigerung der Akzeptanz von FFH-Gebieten. Abschlussbericht, in: BfN-Skripten (144).

Schneider, Volker / Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, in: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Simonis, Georg (Hrsg.) Grundwissen Politik (43). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schön, Michael (2016): Entscheidung vertagt: 364 Stellungnahmen zur Sammelverordnung – Beschluss erst im Oktober. Lütjen „Wir mussten die Reißleine ziehen“, in: Weser-Kurier, Die Norddeutsche vom 09.06.2016.

Schriefer, Johann (2016): „Mehr Landschaftsschutz“ CDU Worpswede: Podiumsdiskussion über Sammelverordnung, in: Weser-Kurier, Wümme-Zeitung vom 09.06.2016.

Schulze, Falk / Wolff, Franziska / Barth, Regine (2008a): Umweltrecht ohne Umsetzer? Die Strukturreformen in den Umweltverwaltungen ausgewählter Bundesländer und ihre Herausforderungen. Hintergrundbericht zu Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen. Darmstadt/Berlin: Öko-Institut.

Schulze, Falk / Wolff, Franziska / Barth, Regine (2008b): Umweltrecht ohne Umsetzer? Die Strukturreformen in den Umweltverwaltungen ausgewählter Bundesländer und ihre Herausforderungen. Policy-Papier. Handlungsempfehlungen für Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen. Darmstadt/Berlin: Öko-Institut.

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten Kurzfassung.

Styckow, Petra / Daase, Christopher / MacKenzie, Janet / Moosauer, Nikola (2010). Politikwissenschaftliche Arbeitstechniken. 2.Auflage. München: W. Fink, UTB Politikwissenschaft.

Tosun, Jale (2015): Umweltpolitik, in: Wenzelburger, G. / Zohlnhöfer, R. (Hrsg.), Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 641–662.

Treib, Oliver, (2004): Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien, in: Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.

Treib, Oliver (2006): Implementing and complying with EU governance outputs, in: Living Reviews in European Governance 2006 (1).

van Apeldoorn, R. / Kruk, R.W. / Bouwma, I. / De Blust, G. / Sier, A.R.J. (2009): Natura 2000. Information and communication on the designation and management of Natura 2000 sites. Summary Main Report 1: The designation in 27 EU Member State.

Anhang

A. Fragenkataloge zur Operationalisierung

Tabelle 1: Fragenkatalog zur Analyse des Auftretens kontraproduktiver Faktoren

Faktoren	Fragen
Personelle Kapazitäten	<ul style="list-style-type: none"> — Wurden neue Stellen geschaffen oder Stundenkontingente aufgestockt? — Sind die personellen Kapazitäten ausreichend?
Finanzielle Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> — Sind die finanziellen Kapazitäten angemessen in Anbetracht der übertragenden Aufgaben? — Werden zu Zuwendungen für den Umweltschutz verwendet?
Personelle Kompetenzen und Expertenwissen	<ul style="list-style-type: none"> — Verfügt das Personal über die notwendigen naturschutzfachlichen sowie rechtlichen Kompetenzen oder hat Zugang zu den Kompetenzen auf höherer Ebene bzw. anderen Ressorts? — Verfügt das Personal über wichtiges Expertenwissen für die Sicherung der Natura 2000 Gebiete (Kenntnisse über Gebiete, Problemlagen der Nutzergruppen, Akteure_innen etc.)
Leitlinien	<ul style="list-style-type: none"> — Gibt es Leitlinien, Strategien oder andere Bezugsgrundlagen für die Sicherung der Gebiete auf kommunaler Ebene oder von höherer Ebene? — Sind diese ausreichend?
Konflikte	<ul style="list-style-type: none"> — Treten Konflikte im Kontext der Sicherung zwischen Nutzergruppen oder anderen Akteuren_innen und der komm. Umweltverwaltung <ul style="list-style-type: none"> ○ Interessenskonflikte: Konflikt zwischen verschiedenen Interessen ○ Sachkonflikte: sachbezogene Auseinandersetzung ○ Beziehungskonflikte: Auseinandersetzungen auf persönlicher Ebene ○ Wertkonflikte: Auseinandersetzung, in der miteinander unvereinbare Werte vertreten werden (Sauer et al. 2005: 27)
Akzeptanz der Stakeholder_innen	<ul style="list-style-type: none"> — Wie stehen die Stakeholder_innen zum Natura 2000 Projekt allgemein? — Wie ist die Haltung der Stakeholder_innen gegenüber der kommunalen Umweltverwaltung? (Misstrauen, neutral, Vertrauen) — Wie groß ist die Bereitschaft für einen effektiven Biodiversitätsschutz Einschränkungen hinzunehmen bzw. bei der Durchführung von Maßnahmen zu kooperieren?
Politische Unterstützung	<ul style="list-style-type: none"> — Wie ausgeprägt ist die Unterstützung bzw. Opposition von anderen Ressorts, Kreistagsabgeordneten und Fraktionen sowie dem Landrat?

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 2: Fragenkatalog zur Bewertung der Aufgabenwahrnehmung

Kriterien	Fragen
Partizipation der Stakeholder_innen	<ul style="list-style-type: none"> — Wird der vorgesehene Zeitplan eingehalten? — Wie hoch ist der Aufgabenumfang (bei der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Maßnahmen)? <ul style="list-style-type: none"> ○ Werden rechtliche Beteiligungserfordernisse erfüllt? ○ Werden zusätzliche Maßnahmen durchgeführt? ○ Wie hoch ist der Grad der Partizipation⁴⁹ bei zusätzlichen Maßnahmen? ○ Für welche Stakeholder_innen(gruppen) werden zusätzliche Maßnahmen durchgeführt?
Kommunikation mit den Stakeholdern_innen	<p>Im Sicherungsprozess</p> <ul style="list-style-type: none"> — Wurden Berichtspflichten erfüllt? — Wie häufig wurden Kommunikationsmaßnahmen durchgeführt? — Wie hoch ist der Aufgabenumfang der einzelnen Maßnahmen?

Quelle: eigene Darstellung

49 Grad der Partizipation variiert je nach Partizipationsansatz. Top-down Partizipationsansätze sind die informelle Konsultation (keine Beteiligung nur Information) und formelle Konsultation (Recht zur Stellungnahme, Pflicht zur Berücksichtigung durch Behörde). Bottom-up Partizipationsansatz wird direkte Beteiligung der Stakeholder_innen in Prozess und geteilte Verantwortlichkeit gesehen (Kruk et al 2009: 49f). Die direkte Beteiligung erfüllt damit am ehesten die Voraussetzungen eines integrativen Ansatzes.

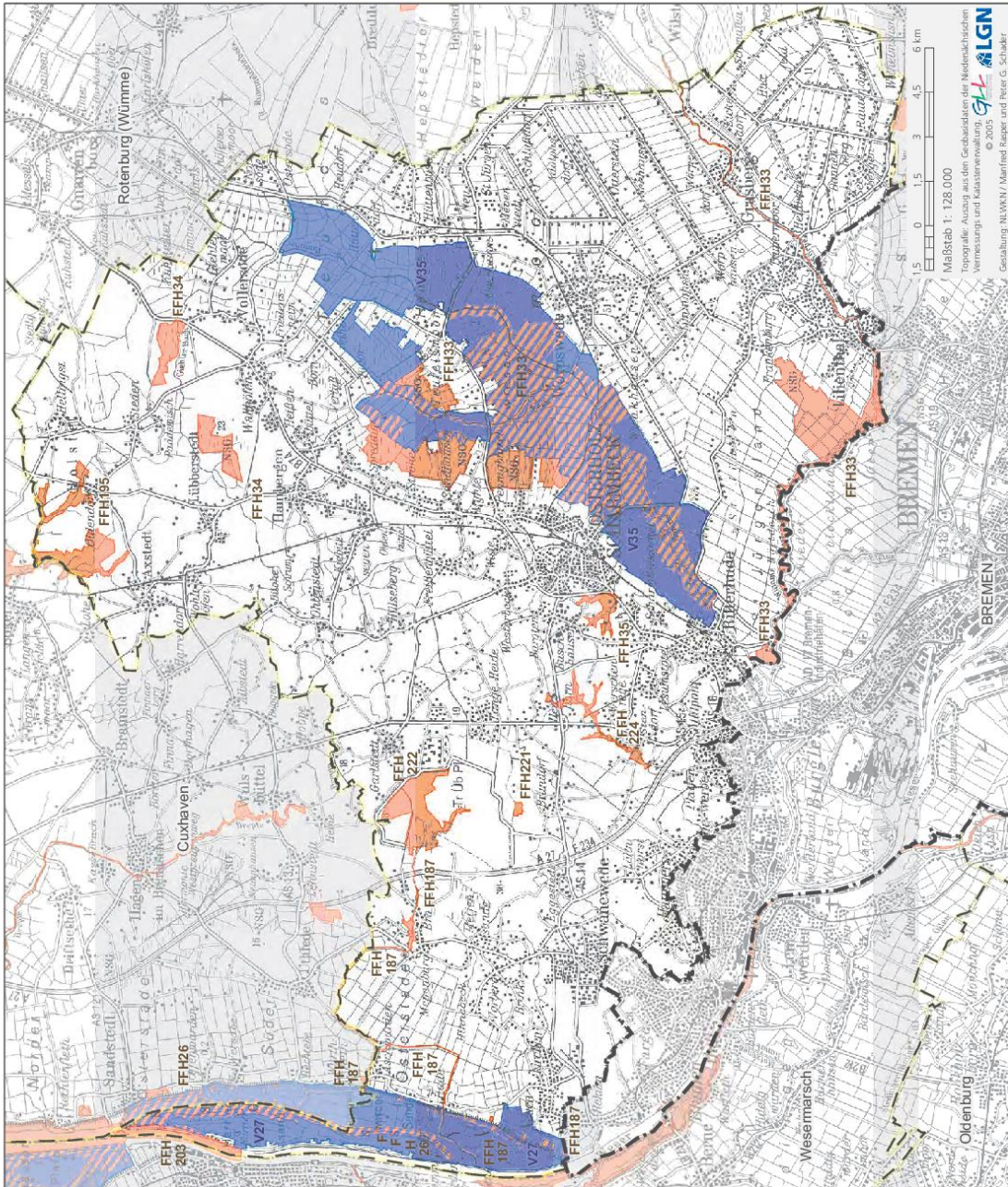
B. Karte der Natura 2000 Gebiete im Landkreis Osterholz

Natura 2000-Gebiete im Landkreis Osterholz (OHZ)

-  FFH-Gebiete (Stand März 2006)
-  EU-Vogelschutzgebiete (Stand Dezember 2007)
-  Gebietsberlagerung

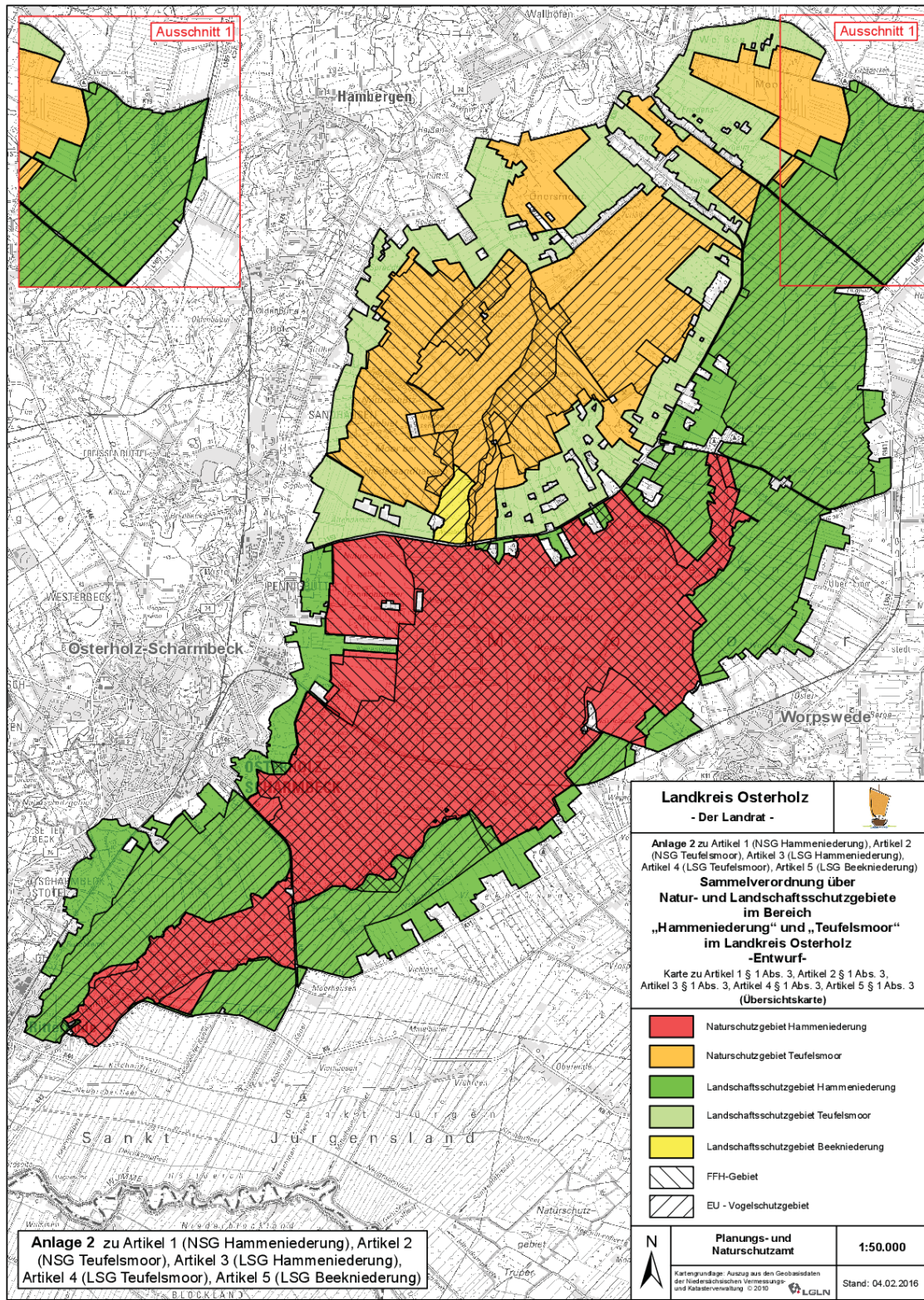
FFH-Gebiete			
Inhalts-Nr. nach dem Naturschutzgesetz	Name	Maßstab-Nr.	Meldedatum
FFH 026	Nachbarschaftswasser mit Straßwasser-Pflanz- und Ufervegetation	25/9-311	
FFH 033	Untere Wehrcreechung, artreiche Grünlandschilfröhre	27/8-302	
FFH 034	Springmoor, Heide Moor	26/9-302	
FFH 035	Reihel, auch	27/8-311	
FFH 187	Torfmoorreste, Gewässer im Rium	25/7-311	
FFH 196	Niedermoor von Dillbeck und Oldendorfer Bach	25/8-311	
FFH 223	Uhlenwasser	23/8-311	
FFH 221	Brundorfer Moor	27/7-302	
FFH 224	Waldmoor mit Heide im Teich	27/7-302	
FFH 224	Schönbrunnsee, Aue	27/8-311	

EU-Vogelschutzgebiete			
Inhalts-Nr. nach dem Naturschutzgesetz	Name	Maßstab-Nr.	Meldedatum
V27	Uhlenwasser	DE26/7-401	
V35	Hammelsburg	DE27/8-401	



Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
MLWK

C. Karte der geplanten Schutzgebiete im Bereich Hammeniederung und Teufelsmoor



D. Interviewleitfaden – Ehrenamtlicher Naturschutz

Naturschutzfachliche Einschätzung zur geplanten Sammelverordnung

Mit Blick auf den Entwurf zur Sammelverordnung: Welches sind Ihre zentralen Kritikpunkte?

Was erwarten Sie von der überarbeiteten Fassung der Sammelverordnung?

- Ist eine Schwächung oder Stärkung der Naturschutzinteressen zu erwarten?

Wie bewerten Sie die in der zweiten Tranche anstehenden einzelflächenspezifischen Regelungen in den Naturschutzgebieten?

- Bestehen bei den zur Abstimmung stehenden Aspekten aus naturschutzfachlicher Sicht tatsächlich Ermessensspielräume?
- Welche Auswirkungen sind auf die Biodiversität zu erwarten?

Wie wirken sich die Verzögerungen im Verfahren auf den Erhaltungszustand aus?

Was sind Ihrer Meinung nach die Gründe für die naturschutzfachlichen Schwächen?

Kapazitäten der Umweltverwaltung im Landkreis Osterholz

Wie schätzen Sie die personellen Kapazitäten und Kompetenzen (z.B. naturschutzfachliches Fachwissen) der Umweltverwaltung ein?

- Ist Ihrer Meinung nach unter den aktuellen Bedingungen eine angemessene Umsetzung der FFH-Richtlinie möglich?
- Inwieweit unterstützen Sie die Umweltverwaltung (mit naturschutzfachlicher Expertise, Kommunikationsmaßnahmen etc.)?

Akzeptanz des Natura 2000 Projektes

Wie schätzen Sie die Akzeptanz für das Natura 2000 Projekt ein?

- Besteht Ihrer Meinung nach ein Verständnis für die Bedeutung der Schutzgebiete und der Einschränkungen für die Biodiversität?
- Landwirte_innen und Dorfbewohner_innen argumentieren vielfach, dass sie die Kulturlandschaft entwickelt hätten und diese intakt halten würden, was ist Ihre Einschätzung zu dieser Sichtweise?
- Wie stehen die Chancen für die spätere Kooperation der Landwirte_innen beim Gebietsmanagement?

Welche Faktoren beeinflussen Ihrer Meinung nach die Akzeptanzprobleme am stärksten?

— Was muss getan werden, um Akzeptanz für das Projekt zu schaffen?

Konflikte bei der Ausweisung des Gebietskomplexes

Welches sind Ihrer Meinung nach die Konfliktlinien die aktuell den Prozess am stärksten prägen?

Wie bewerten Sie den Umgang der Umweltverwaltung mit diesen Konflikten?

— Wo sehen Sie Erfolge oder Verbesserungsmöglichkeiten?

In den vergangenen Wochen hat insbesondere die Schutzgemeinschaft Teufelsmoor und Hammeniederung Druck auf die Umweltverwaltung ausgeübt. Woraus resultiert Ihrer Meinung dieser Konflikt bzw. was hat ihn verstärkt?

Wie schätzen Sie die Auswirkungen der Kommunalwahl auf die weiteren Gebietsausweisungen ein?

Partizipation bei der Schutzgebietsausweisung

Wie bewerten Sie das Vorgehen der Umweltverwaltung zur Partizipation wichtiger Akteure_innen?

Welche Auswirkung hat die Kommunalisierung auf die Durchsetzung einer angemessenen Sicherung?

— Inwieweit erschwert die Kommunalisierung die Durchsetzung der Naturschutzinteressen?

— Wo sehen Sie Vorteile der Kommunalisierung?

Wie wurden Sie an den verschiedenen Phasen des Prozesses zur Schutzgebietsausweisung von der kommunalen Umweltverwaltung beteiligt?

— Wie genau sah die Beteiligung aus? Wurde beispielsweise an einer gemeinsamen Lösung gearbeitet oder lediglich Ihre Meinung eingeholt?

— Fand im Rahmen der Beteiligung eine integrierte Zusammenarbeit zwischen Vertretern_innen verschiedener Interessen statt?

Wie haben Sie sich außerhalb der Partizipationsmöglichkeiten der Verwaltung für Ihre Interessen eingesetzt?

Kommunikationsmaßnahmen im Rahmen der Gebietsausweisung

Wie würden Sie die Kommunikationsmaßnahmen des Landkreises gegenüber Betroffenen bzw. deren Interessensvertretung bewerten?

- Würden Sie die Maßnahmen als angemessen bezeichnen?
- Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?
- Welche Aspekte würde Sie für ähnliche Prozesse empfehlen?

Weitere Aspekte

Möchten Sie abschließend noch Aspekte vertiefen, die im Zusammenhang mit dieser Thematik wichtig sind?

Vielen herzlichen Dank für Ihre Zeit.

E. Interviewleitfaden – Vertreter der zuständigen Dienststelle im Landkreis Osterholz

Zu Ihrer Person

Welche Funktion haben Sie im aktuellen Prozess zur Sicherung des ersten Gebietskomplexes?

Kapazitäten der Naturschutzverwaltung im Landkreis Osterholz

Wie haben sich die personellen Kapazitäten und Kompetenzen nach Kommunalisierung der Sicherung der Natura 2000 Gebiete entwickelt?

- Welche Stellen wurden geschaffen?
- Welche Kompetenzen wurden ausgebaut?
- Wie wurde dies finanziert?

Wie bewerten Sie die personellen Kapazitäten und Kompetenzen im Kontext des aktuellen Ausweisungsprozesses?

- Ist die personelle Ausstattung ausreichend?
- Besteht nach der personellen Umstrukturierung im Zuge der Verwaltungsstrukturreform ausreichend Expertenwissen auf kommunaler Ebene oder Zugang zu fachlicher Expertise auf Landesebene?
- Sehen Sie Bedarf für die Finanzierung von zusätzlichem Personal oder Weiterbildungen?
- Welche neuen Anforderungen haben sich durch die Kommunalisierung ergeben?

Wie bewerten Sie die finanzielle Ausstattung der Naturschutzverwaltung im Kontext des aktuellen Ausweisungsprozesses?

Wie wirkt sich die personelle und finanzielle Situation auf den aktuellen Prozess aus?

Bei Mangel an finanziellen/personellen Kapazitäten: Wie wird mit dem Mangel umgegangen?

- Werden Sie beispielsweise von naturschutzfachlichen NGOs unterstützt?
- Welche Lösungen haben Sie gefunden, um eine angemessene Wahrnehmungen der umfangreichen Aufgaben zu gewährleisten?

Partizipation im Rahmen der Gebietsausweisung

Für die Abstimmung der Verordnung wurde ein aufwändiges Partizipationsverfahren gewählt, wo sehen Sie zentrale Erfolge oder auch Verbesserungsbedarf?

- Welche Schlüsse ziehen Sie für die nächsten Gebietsausweisungen?
- Wird dieses Verfahren für zukünftige Ausweisungen gewählt?

Kommunikationsmaßnahmen im Rahmen der Gebietsausweisung

Welche Kommunikationsmaßnahmen wurden getroffen, um über den Ausweisungsprozess, die Implikationen und die Beteiligungsmöglichkeiten zu informieren?

- Welche Maßnahmen waren besonders erfolgreich?

Welche Kommunikationsmaßnahmen wurden getroffen, um über das Natura 2000 Projekt allgemein zu informieren?

- Wurden Maßnahmen durchgeführt, um die Vorteile des Projekts zu vermitteln und die Wahrnehmung abzubauen, dass Natura 2000 eine Einschränkung der sozioökonomischen Entwicklung bedeutet?

Welche Partizipations- oder Kommunikationsmaßnahmen würden Sie bei größeren finanziellen und personellen Kapazitäten durchführen?

Durchsetzung einer angemessenen Verordnung

Inwieweit werden die zahlreichen eingegangenen Einwände und Anregungen in die überarbeitete Version eingehen?

- Wo ist die Naturschutzverwaltung Nutzergruppen entgegenkommen?
- Wo werden weitere Kompromisse angestrebt?
- Wird die Kritik der Umweltverbände zu den Freistellungen der landwirtschaftlichen Nutzung aufgegriffen?

Welche zeitlichen Verzögerungen sind im Ausweisungsprozess entstanden und warum?

Welche Faktoren erschweren die Durchsetzung von europarechtskonformen und naturschutzfachlich angemessenen Verordnungen?

Welche Auswirkung hat die Kommunalisierung auf den aktuellen Prozess?

Wie schätzen Sie die Auswirkungen der anstehenden Kommunalwahl auf die weiteren Gebietsausweisungen ein?

Konflikte bei der Ausweisung des Gebietskomplexes

Welches sind Ihrer Meinung nach die Konfliktlinien, die aktuell den Prozess am stärksten prägen?

Wie ist die Naturschutzverwaltung mit diesen Konflikten umgegangen?

- Welche Schlüsse ziehen Sie aus Ihren Erfahrungen? Wo sehen Sie Erfolge oder Verbesserungsmöglichkeiten?

In den vergangenen Wochen hat insbesondere die Schutzgemeinschaft Teufelsmoor und Hammeniederung starken Druck ausgeübt. Woraus resultiert Ihrer Meinung dieser Konflikt bzw. was hat ihn verstärkt?

Akzeptanz des Natura 2000 Projektes

Wie schätzen Sie die Akzeptanz des Natura 2000 Projektes ein?

- Wie schätzen Sie die zukünftige Kooperationsbereitschaft wichtiger Nutzergruppen beim Management der Gebiete ein?
- Besteht ausreichend Wissen über Zusammenhänge zwischen der Ausweisung von Schutzgebieten und der Biodiversität, die Notwendigkeit von Einschränkungen und die Bedeutung der Biodiversität für den Menschen?
- Wird Natura 2000 als Chance oder Gefahr für sozioökonomische Entwicklung angesehen?

Welche Faktoren beeinflussen Ihrer Meinung nach die Akzeptanzprobleme am stärksten?

Weitere Aspekte

Möchten Sie abschließend noch Aspekte vertiefen, die im Zusammenhang mit dieser Thematik wichtig sind?

Vielen herzlichen Dank für Ihre Zeit.

F. Interviewleitfaden – Vertreter des Niedersächsischen Landvolkes

Fragen zur Person

Wie sind Sie im aktuellen Prozess zur Schutzgebietsausweisung involviert?

Partizipation bei der Schutzgebietsausweisung

Wie wurde das Landvolk an den verschiedenen Phasen des Prozesses zur Schutzgebietsausweisung von der kommunalen Umweltverwaltung beteiligt?

- Wie genau sah die Beteiligung aus? Wurde beispielsweise an einer gemeinsamen Lösung gearbeitet oder lediglich ihre Meinung eingeholt?
- Fand im Rahmen der Beteiligung eine integrierte Zusammenarbeit zwischen Vertretern_innen verschiedener Interessen statt?

Wie haben Sie sich außerhalb der Partizipationsmöglichkeiten der Verwaltung für Ihre Interessen eingesetzt?

Welche Interessen vertreten Sie im aktuellen Prozess zur Schutzgebietsausweisung?

- Sprechen Sie nur für Ihre Mitglieder, als Stimme der Landwirtschaft in Osterholz oder möglicherweise sogar weiterer Interessen?
- Arbeiten Sie mit anderen Akteuren_innen und/oder Initiativen zusammen?

Wie würden Sie Ihre eigene Einbindung in den Beteiligungsprozess der Verwaltung bewerten?

- Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?
- Welche Aspekte würden Sie für zukünftige Verfahren empfehlen?

Welche Auswirkung hat die Kommunalisierung auf die Möglichkeiten Ihrer Einflussnahme?

- Inwieweit vereinfacht diese Entwicklung die Durchsetzung Ihrer eigenen Interessen?
- Inwieweit sehen Sie eine größere Chance für die Entwicklung integrierter Lösungen?

Wie positioniert sich das Landvolk zum Verordnungsentwurf?

- Welches sind zentrale Erfolge/Kompromisse?
- Welches sind Ihre zentralen Kritikpunkte?
- Was erwarten Sie von der Sammelverordnung nach der Endabstimmung in Hinblick auf die Berücksichtigung Ihrer Interessen?
- Was erwarten Sie von der 2. Tranche in Hinblick auf die Berücksichtigung Ihrer Interessen?

Von Seiten des ehrenamtlichen Naturschutzes wird gefordert, die Landwirtschaft solle der Realität ins Auge blicken und weniger intensiv wirtschaften. Was ist Ihre Meinung zu dieser Forderung?

Kommunikationsmaßnahmen im Rahmen der Gebietsausweisung

Wie würden Sie die Kommunikationsmaßnahmen des Landkreises gegenüber Betroffenen bzw. deren Interessensvertretung bewerten?

- Würden Sie die Maßnahmen als angemessen bezeichnen?
- Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?
- Welche Aspekte würden Sie für ähnliche Prozesse empfehlen?

Inwieweit hat das Landvolk selbst Kommunikationsmaßnahmen übernommen?

Konflikte bei der Ausweisung des Gebietskomplexes

Welches sind Ihrer Meinung nach die Konfliktlinien die aktuell den Prozess am stärksten prägen?

Wie bewerten Sie den Umgang der Umweltverwaltung mit diesen Konflikten?

- Wo sehen Sie Erfolge oder Verbesserungsmöglichkeiten?

In den vergangenen Wochen hat insbesondere die Schutzgemeinschaft Teufelsmoor und Hammeniederung Druck auf die Umweltverwaltung ausgeübt. Woraus resultiert Ihrer Meinung dieser Konflikt bzw. was hat ihn verstärkt?

Wie schätzen Sie die Auswirkungen der Kommunalwahl auf die weiteren Gebietsausweisungen ein?

Welches sind die Ursachen und Treiber für den Interessenskonflikt zwischen Landwirtschaft und Naturschutz?

Akzeptanz des Natura 2000 Projektes

Wie ist die Einstellung des Landvolks zum Natura 2000 Projekt allgemein? Wird das Landvolk im weiteren Prozess der Umsetzung kooperieren bzw. unter welchen Bedingungen?

Wie schätzen Sie die Akzeptanz für das Projekt und die weitere Kooperationsbereitschaft seitens der Landwirte_innen ein?

Welche Faktoren beeinflussen Ihrer Meinung nach die Akzeptanzprobleme am stärksten?

Bitte nennen Sie ein bis drei Faktoren.

Kapazitäten der Umweltverwaltung im Landkreis Osterholz

Wie schätzen Sie die personellen Kapazitäten und Kompetenzen der Umweltverwaltung ein?

- Ist Ihrer Meinung nach unter den aktuellen Bedingungen eine angemessene Umsetzung der FFH-Richtlinie?

Weitere Aspekte

Möchten Sie abschließend noch Aspekte vertiefen, die im Zusammenhang mit dieser Thematik wichtig sind?

Vielen herzlichen Dank für Ihre Zeit.

G. Kommunikation der Umweltverwaltung zum Sicherungsprozess

Tabelle 3: Kommunikation der Umweltverwaltung zum Sicherungsprozess

Phase des Prozesses	Datum	Maßnahme	Quelle
kontinuierlich		Bereitstellung der Sitzungsprotokolle, Vorlagen und Beschlüsse der öffentlichen Ausschüsse über das Kreistagsinformationssystem im Internet	
Nach Vorlage des Arbeitsentwurfs	11.02.2015	Öffentliche Sitzung des Ausschusses für Umweltplanung und Bauwesen (im Weiteren als Umweltausschuss abgekürzt) — Einwohnerfragestunde zum Arbeitsentwurf — Präsentation des Arbeitsentwurfs (Grundzüge, Grundlagen, Inhalte) und Erläuterung des weiteren Verfahrens	Landkreis Osterholz 2015a, b
Während der Vorabstimmung und Überarbeitung des Arbeitsentwurfs	27.05.2015	Öffentliche Sitzung des Umweltausschusses — Einwohnerfragestunde	Landkreis Osterholz 2015d
		Informationsveranstaltung der Kreisverwaltung und des Landvolks mit den Ortsvertrauensleuten betroffener Gebietsteile — Information über Verfahren — Information über Möglichkeit von Einzelabstimmungsgesprächen für besonders betroffene Landwirte_innen — Beauftragung der Ortsvertrauensleute mit der Verbreitung der Informationen	Landkreis Osterholz 2015e
	26.11.2015	Öffentliche Sitzung des Umweltausschusses — Bericht über den Stand der Vorabstimmung — Präsentation des aktuellen Stands der Überarbeitung — Begründung der Entscheidung zum weiteren Vorgehen in zwei Tranchen — Diskussion der Einwände der Mitglieder des Ausschusses	Landkreis Osterholz 2015e
	26.01.2016	Vorstellung des Entwurfs in der Ortschaft Teufelsmoor (vorgezogen)	Rode 2016
	02.02.2016	Öffentliche Bekanntmachung über die öffentliche Auslegung und Möglichkeit der Einbringung von Einwänden und Anregungen	
Während des Beteiligungsverfahrens	1.Quartal 2016	Vorstellung des Entwurfs in den betroffenen Gemeinden — Präsentation abrufbar im Internet	Landkreis Osterholz 2015f
	15.02 – 15.03.2016	Einsicht in Verordnungsentwurf und Anlagen im Zuge der Auslegung in den Gemeinden des Landkreises	
	17.02.2016	Ausführliche Präsentation zum Entwurf der Sammelverordnung beim Informationsabend des Landvolks	Landkreis Osterholz 2016b
	20.03.2016	Informationsveranstaltung des Landkreises für Naturschutzvereine	Lange 2016a
	02.03.2016	Öffentliche Sitzung des Umweltausschusses — Einwohnerfragestunde — Bericht zum Stand des Verordnungsentwurfs und Beteiligungsverfahrens	Landkreis Osterholz 2016c

Phase des Prozesses	Datum	Maßnahme	Quelle
Nach Abschluss Beteiligungsverfahrens	18.05.2016	Podiumsdiskussion zur geplanten Sammelverordnung in der Ortschaft Teufelsmoor von Radio Bremen — Richard Eckermann als langjähriger Dezernent für Ordnung, Bauen und Umwelt vertritt den Landkreis in der Podiumsdiskussion	radiobremen 2016
	07.06.2016	Pressemitteilung des Landkreises über Verlegung des Beschlusses auf Oktober — Ergänzende Erklärung der wichtigsten Fragen und Bedenken zur Sammelverordnung	Landkreis Osterholz 2016c, d
	08.06.2016	Öffentliche Podiumsdiskussion der CDU- Worpswede „Mehr Landschaftsschutz in Worpswede – Fluch oder Segen“ — Herr Kleine-Büning als Vertreter der Kreisverwaltung in der Podiumsdiskussion	Schriefer 2016
	14.06.2016	Öffentliche Sitzung des Umweltausschusses — Einwohnerfragestunde zur geplanten Sammelverordnung	Landkreis Osterholz 2016e

Quelle: eigene Darstellung