

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung
- Drucksache 17/5968 -**

Wird es weitere Angelverbote in Niedersachsen geben?

Anfrage der Abgeordneten Dr. Gero Hocker und Christian Grascha (FDP) an die Landesregierung,
eingegangen am 14.06.2016, an die Staatskanzlei übersandt am 24.06.2016

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz namens
der Landesregierung vom 25.07.2016,
gezeichnet

Stefan Wenzel

Vorbemerkung der Abgeordneten

Der Niedersächsische Landkreistag hat Ende 2015 in Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Landbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) eine Arbeitshilfe zur Sicherung der Natura-2000-Gebiete in Niedersachsen erstellt (NLT 2015: ARBEITSHILFE Natura 2000: 1. Sicherung der Natura-2000-Gebiete, Empfehlungen zu Verordnungsinhalten für die FFH-Lebensraumtypen des Grünlandes, der aquatischen Lebensraumtypen sowie der Lebensraumtypen des Waldes; 2. Maßnahmenplanung in Natura-2000-Gebieten, Empfehlungen zur Wahl des geeigneten Instruments zur Maßnahmenplanung).

Dieses Papier beinhaltet u. a. zahlreiche Vorschläge zur Einschränkung bzw. zum Verbot der Angelfischerei. So wird u. a. für alle Gewässer in Natura-2000-Gebieten gefordert, ein pauschales Nachtangel- und Anfütterungsverbot zu verhängen.

Zudem beinhaltet das Papier die Empfehlung, im Lebensraumtyp 3260 - Fließgewässer mit flutender Wasserpflanzenvegetation - die fischereiliche Nutzung komplett zu verbieten. Dieser Lebensraumtyp ist bei fast allen mehr oder weniger naturnahen Fließgewässern der Geest, der Heide und des Hügellandes mehr oder weniger vorzufinden.

Weiterhin soll die fischereiliche Folgenutzung in neu entstehenden Gewässern und Gewässern (v. a. Bodenabbaugewässern), die in Natura-2000-Gebieten liegen und in denen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Schutzgebietsverordnung (noch) keine fischereiliche Nutzung bestand, nicht mehr zugelassen werden. Die Empfehlung steht im Widerspruch zum Runderlass des MU vom 05.03.2012 zur Anwendung der Nr. 6.10 des Rd. Erl. d. MU vom 03.01.2010 - 54-22442/1/1 - Abbau von Bodenschätzen - Fischereiliche Folgenutzung von Bodenabbaugewässern, wonach in neu entstehenden Bodenabbaugewässern die Angelfischerei grundsätzlich zulässig ist und eine Einschränkung der Fischerei stets zwingender fachlicher Gründe bedarf.

Organisierte Angler befürchten, dass die Landkreise und kreisfreien Städte dieses Papier 1:1 umsetzen und somit ein Ende der Angelfischerei bzw. massive Einschränkungen von Angel- und Fischereirechten in vielen Fließgewässern und (Bagger-)Seen Niedersachsens drohen. Die Angler sehen auch das Nachtangeln grundsätzlich in Gefahr. Eine Nutzung von überwiegend nachtaktiven Fischarten, wie z. B. Aal, Aalquappe, Wels etc., wäre somit in weiten Teilen Niedersachsen zukünftig verboten.

Vorbemerkung der Landesregierung

Zum Hintergrund und zur Einordnung der Angelegenheit gibt es bereits zwischen dem MU und dem ML abgestimmte Informationen auf der Homepage des MU (<http://www.umwelt.niedersachsen.de/aktuelles/angeln-in-niedersachsen-144748.html>) folgenden Inhalts:

„Mit Datum vom 27. März 2015 hat der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) eine aktualisierte Handreichung ‚Sicherung von Natura 2000-Gebieten - Muster-Verordnung‘ für die unteren Naturschutzbehörden herausgegeben. Vom Niedersächsischen Landkreistag wurde mit Stand Dezember 2015 eine Arbeitshilfe zur Sicherung von Natura 2000-Gebieten und zur Maßnahmenplanung veröffentlicht.

Hintergrund:

Gegen die Bundesrepublik Deutschland ist derzeit ein EU-Vertragsverletzungsverfahren anhängig. Dabei geht es unter anderem um die nicht erfolgte Sicherung der FFH-Gebiete. Vor diesem Hintergrund haben das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (MU) und der Niedersächsische Landkreistag (NLT) Mitte 2014 eine politische Zielvereinbarung unterzeichnet. Darin wird vereinbart, dass alle niedersächsischen FFH-Gebiete bis 2018 hoheitlich zu sichern - d. h. als Naturschutz- oder als Landschaftsschutzgebiet auszuweisen - sind und die Festsetzung von erforderlichen Pflegemaßnahmen bis 2020 abzuschließen ist.

Unter der Leitung des NLT ist dementsprechend eine Empfehlung zur ‚inhaltlichen Ausgestaltung der Schutzgebietsverordnungen für aquatische Lebensraumtypen‘ erarbeitet worden. Diese Empfehlung ist unter Mitwirkung von verschiedenen Landkreisen und des NLWKN in einem Arbeitskreis ausgearbeitet worden und wurde vom NLT herausgegeben.

Ziel dieser Empfehlung ist es, allgemeine und nicht auf einzelne Gewässer verortete grundsätzliche fachliche Hinweise für die mögliche und erforderliche Sicherung der FFH-Gebiete zu geben.

Die Empfehlungen ersetzen nicht eine notwendige Einzelfallprüfung vor Ort, ob Einschränkungen der Fischerei und des Angelns vor dem Hintergrund des jeweiligen Schutzzwecks notwendig und erforderlich sind. In der Regel dürfte das Freizeitangeln eine geringe Beeinträchtigung darstellen.

Zuständig für die Ausweisung der Schutzgebiete sind die unteren Naturschutzbehörden; die Schutzgebietsverordnungen sind durch den jeweils zuständigen Kreistag zu beschließen. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Schutzgebietsverordnungen ist jeweils der konkrete Einzelfall unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und Erfordernisse zu betrachten. Daher kann von einem pauschalen Angelverbot keine Rede sein. Inhaltlich ist dabei den fachlichen Anforderungen einerseits und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit andererseits Rechnung zu tragen. Einschränkungen müssen also vom Schutzzwecke her unbedingt erforderlich sein.

Die Sicherung eines FFH-Gebietes (und die inhaltliche Ausgestaltung der Sicherung) erfolgt durch Kreistagsbeschluss nach einem rechtlich normierten Verfahren: Vor der Erstellung eines Verordnungs-Entwurfs finden in der Regel informelle Gespräche mit den Betroffenen statt. Sodann sieht das Gesetz vor, zu dem VO-Entwurf die Öffentlichkeit, die anerkannten Naturschutzvereinigungen (darunter zwei Fischereiverbände) und die Träger öffentlicher Belange zu beteiligen. Damit steht es allen Betroffenen offen, ihre Belange und Kenntnisse der Örtlichkeit in das Verfahren und damit zu dem konkreten VO-Entwurf einzubringen. Die geltend gemachten Anregungen und Bedenken sind vor Erlass der VO zu würdigen, und zwar durch die Verwaltung, die Fachausschüsse und zuletzt den Kreistag.

Die pauschale Schlussfolgerung, dass die angesprochenen Empfehlungen in der Muster-VO des NLWKN und in der Arbeitshilfe des NLT ein Nachtangelverbot und ein Fütterungsverbot in allen benannten Gewässern zur Folge hätten, ist nicht korrekt. Es geht nur um eine Aufzählung von Möglichkeiten, die aber immer im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geprüft werden, ob und welche Empfehlung zur Anwendung gebracht werden muss.

Das Land empfiehlt daher eine sorgfältige Prüfung und Beratung auch mit den örtlichen Fischereiverbänden vor Erlass solcher Satzungen. Von einem pauschalen Nachtangel- oder Fütterungsverbot in FFH-Gebieten kann daher keine Rede sein.“

1. Wie bewertet die Landesregierung das Papier und seine Empfehlungen?

Die oft vorgebrachte Annahme, dass die Arbeitshilfe des NLT räumlich konkrete und rechtlich verbindliche Verbote enthielte, ist nicht zutreffend. Konstitutives Element der Zuständigkeit der unteren Naturschutzbehörden (UNB) für den Erlass der Schutzgebietsverordnungen ist es, die Recht- und Zweckmäßigkeit der einzelnen Bestimmungen der jeweiligen Verordnung selbst zu beurteilen und zu verantworten. Dies gilt namentlich auch hinsichtlich der Beurteilung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Proportionalität der Schutzbestimmungen. Die pauschale Schlussfolgerung, dass die angesprochenen Empfehlungen in der Arbeitshilfe des NLT Verbote in allen benannten Gewässern oder ein pauschales Verbot des Nachtangelns in Niedersachsen zur Folge hätten, ist nicht korrekt.

Die Arbeitshilfe des NLT kann weder rechtlich noch fachlich eine notwendige Einzelfallprüfung vor Ort ersetzen, ob Einschränkungen der Fischerei und des Angelns vor dem Hintergrund des jeweiligen Schutzzwecks im konkreten Einzelfall notwendig und erforderlich sind (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Dabei hat die Ausgestaltung einer Schutzgebietsverordnung den konkreten Verhältnissen des europarechtlich jeweils zu schützenden FFH-Gebietes zu entsprechen. Die Notwendigkeit der Einschränkungen ist in der Verordnungsbegründung detailliert darzustellen. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in der Vorbemerkung verwiesen.

Unter dieser Maßgabe einer einzelfallbezogenen Abwägung wird die NLT-Arbeitshilfe grundsätzlich als ein hilfreiches Instrument betrachtet, das die UNBs bei ihrer Aufgabe der Sicherung der FFH-Gebiete unterstützt. Eine nicht näher begründete Übernahme von Empfehlungen wäre aus der Sicht des MU hingegen nicht fachgerecht. Die Notwendigkeit und Angemessenheit der Regelungsvorschläge ist von den UNBs für den jeweiligen Einzelfall zu beurteilen. Das MU wird beim NLT anregen, in der Arbeitshilfe eine entsprechende Klarstellung vorzunehmen. Aus Sicht der Landesregierung bedürfen auch einige inhaltliche Elemente einer Überprüfung und Überarbeitung.

2. Wie bewertet die Landesregierung eine mögliche 1:1-Umsetzung der Empfehlungen?

Die Frage geht von der Annahme aus, dass die - in einer unverbindlichen und nicht auf den räumlich konkreten Einzelfall bezogenen Arbeitshilfe - als denkbare und in einem möglichen Auswahl-Katalog formulierten Empfehlungen ohne Würdigung des konkreten Einzelfalls durch die Entscheidungsträger vor Ort Eingang in Schutzgebietsverordnungen fänden („1:1-Umsetzung“). Die Empfehlungen ersetzen nicht eine notwendige Einzelfallprüfung vor Ort, ob Einschränkungen der Fischerei und des Angelns vor dem Hintergrund des jeweiligen Schutzzwecks geeignet und erforderlich sind. Auf die Vorbemerkung der Landesregierung sowie die Ausführungen zu Frage 1 wird verwiesen.

3. Welche konkreten Gewässer und Gewässerstrecken in Niedersachsen und mit welchen Streckenlängen bzw. Flächen wären bei einer vollständigen Umsetzung der geforderten Verbote betroffen?

Auf die Ausführungen zu Frage 2 wird verwiesen. Eine „vollständige Umsetzung der geforderten Verbote“ wird durch die Arbeitshilfe nicht gefordert. Die Empfehlungen ersetzen nicht eine notwendige Einzelfallprüfung vor Ort, ob Einschränkungen der Fischerei und des Angelns vor dem Hintergrund des jeweiligen Schutzzwecks geeignet und erforderlich sind. Vor diesem Hintergrund wird von einer Ermittlung von Gewässern und Gewässerstrecken abgesehen, da die unterstellte Intention („vollständige Umsetzung der geforderten Verbote“) unzutreffend ist.

4. Welche Folgen hätte eine mögliche 1:1-Umsetzung der Empfehlungen für die Fischerei in Niedersachsen?

Auf die Ausführungen zu Frage 2 wird verwiesen („mögliche 1:1 Umsetzung der Empfehlung“). Mit der Fragestellung wird nach Auswirkungen für die Fischerei bei einer möglichen 1:1-Umsetzung der Empfehlung ein in der Sache unzutreffendes und landesweit nicht intendiertes Szenario unterstellt. Die Entscheidung, ob Einschränkungen der Fischerei und des Angelns vor dem Hintergrund des

jeweiligen Schutzzwecks und der Situation vor Ort geeignet und erforderlich sind, ist im konkreten Einzelfall zu treffen. Vor diesem Hintergrund wird von einer „Folgenabschätzung“ eines angenommenen, aber nicht intendierten Szenarios Abstand genommen.

5. Wurden das LAVES, Dezernat Binnenfischerei, fischereikundlicher Dienst, sowie die anerkannten Landesfischereiverbände bei der Erstellung der Arbeitshilfe Natura 2000 sowie der NLWKN-Musterverordnung beratend angehört und beteiligt? Wenn nicht, welche Gründe gab es dafür?

Nein.

Zur Arbeitshilfe des NLT hat es keine Beteiligung von Nutzerverbänden und des LAVES gegeben, da es sich lediglich um eine fachliche Handreichung des NLT für die UNB handelt, die Auskunft gibt, welche Natura-2000-Erfordernisse bestehen und wie diese in Verordnungen umgesetzt werden könnten. Auf die Vorbemerkung der Landesregierung sowie die Ausführungen zu Frage 1 wird verwiesen.

Die Musterverordnung des NLWKN ist ebenfalls lediglich eine Hilfestellung, die den unteren Naturschutzbehörden als Angebot zur Verfügung gestellt wurde. Hierzu hat es keine Beteiligung von Nutzerverbänden und Behörden gegeben. Dieses ist für derartige Handreichungen der Fachbehörde nicht üblich und wäre angesichts der in der Vorbemerkung dargestellten Dringlichkeit zeitlich auch nicht möglich gewesen. Die Musterverordnung gibt lediglich Anhaltspunkte für mögliche Formulierungen in den Verordnungen, die die UNB gebietsspezifisch prüfen und in den zu erstellenden Verordnungen eigenverantwortlich ausgestalten müssen.

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit im Zuge der Verordnungsverfahren stellt sicher, dass andere Fach- und Nutzungsbelange - so auch die in der Interessensphäre der Fischer und Angler liegenden Belange bezogen auf die in Aussicht genommenen konkreten Regelungen - eingebracht werden können.

6. Wie schätzt die Landesregierung das Papier im Hinblick auf eigentumsrechtliche Beschränkungen und Verstöße gegen geltende rechtliche Rahmenbedingungen ein (beispielsweise Niedersächsisches Fischereigesetz, Niedersächsische Binnenfischereiorordnung, Runderlass Nr. 6.10 d. MU vom 03.01.2012 - 5422442/1/1 - Grundsätzliche Zulässigkeit fischereilicher Folgenutzung an Bodenabbaugewässern)?

Die Fragestellung geht von der Annahme aus, dass durch die unverbindliche und nicht auf den räumlich konkreten Einzelfall bezogene Arbeitshilfe des NLT eigentumsrechtliche Beschränkungen entstünden. Dies ist nicht der Fall. Die Vereinbarkeit von gegebenenfalls erforderlichen Beschränkungen durch eine Schutzgebietsverordnung mit den angesprochenen rechtlichen Rahmenbedingungen ist - wie bisher auch - im Einzelfall im konkreten Verordnungsgebungsverfahren zu betrachten.

7. Hält die Landesregierung die geplanten Beschränkungen für unverhältnismäßige oder nicht hinreichend? Falls ja, hält sie es für erforderlich, zum Schutz der Fischereirechte bzw. der Fischereiausübungsrechte von über 145 000 organisierten Anglern und vielen Berufsfischern in Niedersachsen gegen diese Beschränkungen regulierend einzugreifen und plant sie eine Überarbeitung der NLWKN-Musterverordnung unter Beteiligung des LAVES und der Landesfischereiverbände?

Die Frage geht von der Annahme aus, dass die in einer unverbindlichen und nicht auf den räumlich konkreten Einzelfall bezogenen Arbeitshilfe als denkbare und in einem möglichen Auswahl-Katalog formulierten Empfehlungen ohne Würdigung des konkreten Einzelfalls durch die Entscheidungsträger vor Ort Eingang in Schutzgebietsverordnungen fänden („die geplanten Beschränkungen“). Die Arbeitshilfe des NLT kann weder rechtlich noch fachlich eine notwendige Einzelfallprüfung vor Ort bezüglich der Frage ersetzen, ob und welche Einschränkungen der Fischerei und des Angelns vor dem Hintergrund des jeweiligen Schutzzwecks im konkreten Einzelfall geeignet und erforderlich

sind (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Diese in den jeweiligen Einzelfällen zu treffende Abwägung und Entscheidung kann durch die Landesregierung nicht „landesweit“ vorweggenommen und allgemein bewertet werden.

In der Muster-VO des NLWKN sind Verordnungsinhalte, die entweder nur beispielhaft zu verstehen sind, oder fakultative, nach Ermessen der UNB im Einzelfall anzuwendende und gegebenenfalls anzupassende Verordnungsinhalte, grau markiert. Die in Rede stehenden Vorgaben sind deutlich als solche gekennzeichnet. Damit wird - zusätzlich dazu, dass alle Inhalte der Musterverordnung grundsätzlich auf ihre Eignung und Angemessenheit im Einzelfall zu prüfen sind - betont, dass es sich bei den Maßgaben zur Angelnutzung („sonstige fischereiliche Nutzung“) eben nicht um Inhalte handelt, die in vielen Fällen unverändert in die Verordnung übernommen werden können (vgl. S. 1 der Muster-VO, Legende: Inhalte der Muster-VO ohne Kennzeichnung).

Aufgrund der inzwischen vorliegenden Anwendungserfahrungen mit der Muster-VO sollten einzelne der in der Muster-VO aufgeführten Regelungsvorschläge seitens des NLWKN überprüft bzw. geändert werden. In der Handreichung sollten die Anwendung der Regelungen (in welchen Fällen/unter welchen Bedingungen?) näher erläutert werden.

8. Wie steht die Landesregierung zu der Forderung der Landesfischereiverbände, die Angelfischerei - analog zur Jagdausübung in Naturschutzgebieten (vgl. Gem. RdErl. d. ML u. d. MU v. 07.08.2012 - 404/406-22220-21) - von den allgemeinen Verboten in Naturschutzgebieten freizustellen? Welche überwiegenden Gründe sprechen gegebenenfalls dafür, Jagd und Angeln hier ungleich zu behandeln?

Gemäß dem benannten Erlass zur „Jagd in Naturschutzgebieten“ ist die Jagdausübung zunächst von den allgemeinen Verboten der Schutzgebietsverordnung freizustellen. Sodann sind in der Schutzgebietsverordnung die zum Erreichen des jeweiligen Schutzzwecks erforderlichen Beschränkungen der Jagdausübung festzusetzen (vgl. Gem. RdErl. d. ML u. d. MU v. 07.08.2012 - 404/406-22220-21, Nr. 1.3). Jagdrecht und Jagdausübung genießen den verfassungsrechtlichen Schutz des Eigentums. Beschränkungen sind gemäß Nr. 1.4 des Gem. RdErl. d. ML u. d. MU v. 07.08.2012 - 404/406-22220-21 nur zulässig, soweit sie geeignet und erforderlich sind, den Schutzzweck zu erreichen. Dieses ist in der Begründung zur Verordnung detailliert darzustellen.

Es steht außer Frage, dass der Bezug auf den Schutzzweck der Verordnung sowie eine entsprechende Begründung in gleicher Weise für Einschränkungen der (Angel-) Fischerei herzustellen sind.

Die in Rede stehende Arbeitshilfe des NLT enthält unter Nr. II „Freistellung“ einen entsprechenden Formulierungsvorschlag (Freistellung und anschließende Ausnahme von der Freistellung). Inwieweit die als Auswahlkatalog formulierten Empfehlungen Eingang in die jeweilige Schutzgebietsverordnung finden, ist im konkreten Einzelfall zu prüfen. Diesbezüglich wird auf die Vorbemerkung der Landesregierung sowie die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Ein vordringlicher Handlungsbedarf wird insoweit nicht gesehen.