

Rechtliche Grundlagen der Errichtung des europäischen Schutzgebiets- netzes „Natura 2000“ in Deutschland

Deutsch-Tschechische Seminarreihe „Natura 2000“
10. März 2008, Litvinov, Cz.

Prof. Dr. Wolfgang Köck

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ, Leipzig
Department Umwelt- und Planungsrecht

Übersicht

A. Ziele von „Natura 2000“

B. Der europäische und der nationale Rechtsrahmen für Natura 2000:

**FFH-RL (Habitat-Directive),
Vogelschutz-RL (Birds-Directive) und
nationale Umsetzungsgesetzgebung (Bundesnatur-
schutzgesetz)**

1. Vorschlag und Auswahl von SCI
2. Vorläufige Sicherung gemeldeter und ausgewählter Gebiete
3. Einbeziehung der Vogelschutzgebiete (SPA`s)
4. Ausweisung besonderer Schutzgebiete (SAC)
und Festlegung der Erhaltungsmaßnahmen
5. Schutz- und Ausnahmeregeln

C. Fazit

A. Ziele von „Natura 2000“

Bewahrung bzw. Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und der wildlebenden Tiere und Pflanzen von gemeinschaftlichem Interesse **durch Errichtung eines Netzes von Vorranggebieten für den Naturschutz in Europa.**

(Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 FFH-RL)

- Sicherung, Schutz und Erhaltung von Gebieten, die genügend Flächen mit den 200 wichtigsten Lebensraumtypen der EU enthalten (Anh. I FFH-RL)
- Schutz von Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse durch Ausweisung von besonderen Schutzgebieten (Anhang II FFH-RL).

A. Ziele von „Natura 2000“

Erhaltungszustand der Lebensraumtypen und Arten

- **Lebensraumtypen (Art. 1 lit. e FFH-RL):**

„Gesamtheit der Einwirkungen, die den betreffenden Lebensraum und die darin vorkommenden charakteristischen Arten beeinflussen und die sich langfristig auf seine natürliche Verbreitung, seine Struktur und seine Funktionen sowie das Überleben seiner charakteristischen Arten auswirken können.“

- **Arten (Art. 1 lit. i FFH-RL):**

„Die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten auswirken können.“

A. Ziele von „Natura 2000“

Günstiger Erhaltungszustand

- **Definition für den natürlichen Lebensraum (Art. 1 lit. e FFH-RL):**

→ natürliches Verbreitungsgebiet sowie die Flächen, die ein natürlicher Lebensraum in diesem Gebiet einnimmt, sind beständig oder dehnen sich aus.

→ die für den langfristigen Fortbestand notwendigen Strukturen und Funktionen bestehen und werden in absehbarer Zukunft wahrscheinlich weiter bestehen

→ der Erhaltungszustand der für diesen Lebensraum charakteristischen Arten ist günstig im Sinne von Art. 1 lit. i:

Daten über die Populationsdynamik müssen darauf schließen lassen, dass die Art ein lebensfähiges Element des Lebensraumes, dem sie angehört, bildet,

natürliches Verbreitungsgebiet der Art ist beständig,

genügend großer Lebensraum ist vorhanden, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.

A. Ziele von „Natura 2000“ Fristen

Fristen gemäß FFH-RL

Umsetzg. Deutschland

- Rechtliche Umsetzung FFH-RL: 1994

1998

Tatsächliche Umsetzung

- Nationale Vorschlagsliste:
(Phase 1) 1995

2003 (vorl.)

- Auswahlliste EU:
(Phase 2) 1998

2004 (vorl.)

- Einrichtung Schutzgebiete
(Phase 3) bis 2004

bis 2010

B. Der Rechtsrahmen von Natura 2000

1. Vorschlag und Auswahl von SCI (Sites of Community Importance)

- **Phase 1: Meldung durch Mitgliedstaaten nach fachlichen Kriterien**
(Art. 4 I FFH-RL iVm Anhang III; Deutschland: § 33 Abs. 1 BNatSchG)
 - rein naturschutzfachlicher Auswahl- und Bewertungsspielraum (kein Verwaltungsermessen) (EuGH, Rs. C-67/99 – Com vs. Ireland)
 - keine Berücksichtigung sozioökonomischer Kriterien (EuGH, Rs. C-371/98 – UK – „First Corporate Shipping“)

B. Der Rechtsrahmen von Natura 2000

1. Vorschlag und Auswahl von SCI

Gebietsmeldungen in Deutschland

1998-2000: 1. und 2. Tranche: 2.196 Gebiete = 5,8% der Landesfläche

Kommissionsbewertung: eindeutig unzureichend

2001: Verurteilung Deutschlands durch den EuGH wegen unzureichender Meldung von FFH-Gebieten (Rs. C-71/99)

2002: Aussetzung der Vergabe von Strukturfondsmittel durch die Kommission

2003: Eröffnung des Zwangsgeldverfahrens nach Art. 228 EGV

2003: Deutschland meldet Gebiete nach
nunmehr: 3.535 Gebiete = 9,0% der Landesfläche
Kommissionsbewertung: Meldeliste noch unvollständig, aber im
Wesentlichen vorhanden

(Quelle: Bericht der Kommission über die Umsetzung der FFH-RL v. 5.1.2004)

1. Vorschlag und Auswahl von SCI

FFH-Gebietsmeldungen von Deutschland (Stand: 29.6.2007; Quelle: BfN)

☒ Bundesland

FFH-Gebietsmeldungen



	Gebiete	terr. Fläche [ha]	mar. Fl. (ha)	terr. Meldeanteil [%]
☒ Baden-Württemberg	260	414.009	12.2013	11,6
☒ Bayern	674	645.423		9,2
☒ Berlin	15	5.470		6,1
☒ Brandenburg	620	333.106		11,3
☒ Bremen	15	3.365	8603	8,3
☒ Hamburg	16	5.669	13.7423	7,5
☒ Hessen	585	209.020		9,9
☒ Mecklenburg-Vorpommern	230	287.306	181.5463	12,4
☒ Niedersachsen	385	326.323	284.0704	6,9
☒ Nordrhein-Westfalen	518	184.606		5,4
☒ Rheinland-Pfalz	120	249.226		12,6
☒ Saarland	118	26.325		10,3
☒ Sachsen	270	168.661		9,2
☒ Sachsen-Anhalt	265	179.525		8,8
☒ Schleswig-Holstein	271	113.608	580.0063	7,2
☒ Thüringen	247	161.427		10,0
☒ AWZ	8	943.986	28,6	
☒ Deutschland	4.617	3.313.069	2.016.411	9,3

B. Der Rechtsrahmen von Natura 2000

1. Vorschlag und Auswahl von SCI

- **Phase 2:** Erstellung des Entwurfs einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (SCI) durch die Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten; Art. 4 Abs. 2 FFH-RL.
 - aufgeteilt nach **biogeographischen Regionen**: → für **Deutschland**: **atlantisch** (20%), **kontinental** (79%), **alpin** (1%)
 - Auswahlgrundlage: Anhang III (Phase 2)
 - alle Gebiete, die prioritäre Lebensräume bzw. Arten beherbergen, sind zwingend in die Liste aufzunehmen
 - Beurteilung nach Fachkriterien (Phase 2-Kriterien)
 - Keine Anwendung sozioökonomischer Auswahlkriterien jenseits von Art. 4 Abs. 2 UA 2 FFH-RL (gilt auch für die Einvernehmenserteilung) (str.; bislang noch keine EuGH-Entscheidung)
 - keine Beteiligung von Kommunen und Öffentlichkeit am Melde- und Auswahlprozess!

B. Der Rechtsrahmen von Natura 2000

1. Vorschlag und Auswahl von SCI

Phase 2 (Fortsetzung)

- 1998-2004: Entwurf der Auswahlliste erstellt und Einvernehmen hergestellt
- **Dez. 2004:** Festlegung der SCI-Liste durch die Kommission für die atlantische, die kontinentale und die alpine biogeografische Region (Art. 4 Abs. 3 UA 3 FFH-RL)

Liste aber noch unvollständig

Rechtsfolgen der Art. 6 Abs. 2-4 FFH-RL treten ein
(Art. 4 Abs. 5)

Sechs-Jahres-Frist zur Ausweisung der besonderen Schutzgebiete (special areas of conservation – SAC) beginnt zu laufen (Art. 4 Abs. 4 FFH-RL)

- 2005: Weitere Nachmeldungen durch Deutschland
- Ggw.: in Deutschland noch Streit über ein Gebiet (Ems-Ästuar)

B. Der Rechtsrahmen von Natura 2000

2. Vorläufige Sicherung vorgeschlagener Gebiete

- Keine ausdrückliche Regelung über vorläufige Sicherung vorgeschlagener Gebiete in der FFH-RL
- **EuGH:** keine Anwendung der FFH-Gebietsschutzregeln für lediglich vorgeschlagene Gebiete, aber Pflicht zur Ergreifung geeigneter Schutzmaßnahmen zur Wahrung der betreffenden ökologischen Bedeutung (Rs. C-117/03 – Dragaggi; Rs. C-244/05 – Autob. A 94)
- **BVerwG:** Pflicht zur Erhaltung sog. „**potenzieller FFH-Gebiete**“
 - potenzielle FFH-Gebiete = nicht gemeldete, aber zu meldende Gebiete
 - Erhaltungspflichten werden aus Gebot der Vertragstreue abgeleitet (Art. 10 Abs. 2 EGV)
(seit BVerwG, Urt. v. 19.5.1998 = E 107, 1 – Ostsee-Autobahn)

B. Der Rechtsrahmen von Natura 2000

3. Einbeziehung der Vogelschutzgebiete (Special Protection Areas - SPA`s)

- Art. 3 Abs. 1 UA 2 FFH-RL: „Das Netz „Natura 2000“ umfasst auch die von den Mitgliedstaaten aufgrund der RL 79/409/EWG ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete.“
- **In Deutschland**
 - Unzureichende Ausweisung von SPA`s
 - Anwendung der Schutzregeln für sog. „faktische Vogelschutzgebiete“ (seit EuGH, Rs. C-355/90 – Santona)
 - Konsequenz: keine Anwendbarkeit der Ausnahmeregeln des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL für „faktische Vogelschutzgebiete“

B. Der Rechtsrahmen von Natura 2000

3. Einbeziehung der Vogelschutzgebiete

Reaktion durch Gesetzgebung in den Bundesländern

- Ausweisung von Vogelschutzgebieten (SPA) auf landesgesetzlicher Grundlage (z.B. § 22a SächsNatSchG) durch sog. Sammel- und Grundschutz-VO.

Streit um Grundschutzverordnung

- Unterschutzstellung muss durch konkrete Festlegungen (z.B. Ge- und Verbote spezifiziert werden)
- Managementplanung in FFH-Gebieten als geeignete Vorbereitung für die konkretisierende Vorgaben in Schutzverordnungen

B. Der Rechtsrahmen von Natura 2000

4. Ausweisung besonderer Schutzgebiete und Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen (Phase 3)

- Ausweisung **besonderer Schutzgebiete** (special areas of conservation – SAC; spätestens bis 2010)
(Art. 4 Abs. 4 iVm. Art. 1 lit. I FFH-RL)
 - Nationales Recht sieht keinen spezifischen Schutzgebietstypus für FFH-Gebiete vor (existierende Schutzgebietstypen des nationalen Naturschutzrechts grundsätzlich nutzbar)
 - § 33 Abs. 4 BNatSchG: förmliche Unterschutzstellung kann unter bestimmten Voraussetzungen auch unterbleiben
(Vereinbarkeit mit europäischem Recht – Art. 4 Abs. 4 und Art. 1 Abs. 1 lit I - zweifelhaft).

B. Der Rechtsrahmen von Natura 2000

4. Ausweisung besonderer Schutzgebiete und Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen (Phase 3)

- Für die ausgewählten Schutzgebiete legen die Mitgliedstaaten die nötigen **Erhaltungsmaßnahmen** fest (Art. 6 Abs. 1)
- Festlegung setzt vorherige **Zustandsermittlung und –bewertung** voraus
- **Erhaltungsmaßnahmen** müssen auf Erhaltung bzw. Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustandes zielen :
Auswahlermessen
- Behörden verfügen über **Auswahl-ermessen** und über naturschutz-fachlichen Beurteilungsspielraum

- **Bestandsaufnahme des Erhaltungszustandes** auf der Bezugsebene der nationalen biogeographischen Regionen in **Deutschland** (Berichtszeitraum 2001-2006):

Ergebnisse Lebensraumtypen:

kontinentale Zone: 25% günstig

70% ungünstig
(davon: 21% schlecht)

5 % unbekannt

Ergebnisse Arten:

Kontinentale Zone: 17% günstig

57% ungünstig
(davon 29% schlecht)

26% unbekannt

Quelle: BfN 2007

B. Der Rechtsrahmen von Natura 2000

4. Ausweisung besonderer Schutzgebiete und Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen (Phase 3)

- Erhaltungsziele und Erhaltungsmaßnahmen werden soweit erforderlich in einem sog. **Managementplan** (Bewirtschaftungsplan) festgehalten (Art. 6 Abs. 1)
 - für Managementplan ist weder europarechtlich noch nationalrechtlich eine besondere Rechtsform vorgeschrieben (keine Rechtsnormqualität der Managementpläne)

Wann ist ein Managementplan erforderlich?

- bei pflegeabhängigen Lebensraumtypen oder Arten
- bei Nutzungen (z. B. Landwirtschaft, Forstwirtschaft, ...)
- bei Arten bzw. Lebensraumtypen in einem ungünstigen Erhaltungszustand oder bei voraussichtlich nicht langfristig stabilen Beständen
- bei naturschutzfachlichen Zielkonflikten
- bei aktuellen/absehbaren Planungen und Projekten im Sinne von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL
- in Grenzlage (Abstimmungsbedarf Nachbar-Bundesland oder Staat)
 - **aber:** bisher keine gesetzliche Festlegung dieser Konkretisierung!

B. Der Rechtsrahmen von Natura 2000

5. Schutz- und Ausnahmeregeln

- **Verschlechterungsverbot und Gebot Störungen zu vermeiden**, die sich im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie erheblich auswirken können (Art. 6 Abs. 2)
- Anforderung an die Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen
- Mitgliedstaatliche Verpflichtung erstreckt sich grundsätzlich auch auf „natürliche“ Verschlechterungen (Sukzession nicht ohne weiteres zulässig)
(EuGH, Rs. 6/04, Urt. v. 20.10.2005 – Gibraltar)
- **Rechtliche Umsetzung in Deutschland defizitär**: gemäß § 33 Abs. 5 BNatSchG gilt das Verschlechterungs- und Störungsverbot nur bis zur Unterschutzstellung der Gebiete, nicht darüber hinaus

B. Der Rechtsrahmen von Natura 2000

5. Schutz- und Ausnahmeregeln

- Pflicht zur Durchführung einer **FFH-Verträglichkeitsprüfung** für **Projekte und Pläne**, die möglicherweise zu erheblichen Beeinträchtigungen der Schutzgebiete führen können (Art. 6 Abs. 3 FFH-RL)

FFH-Verträglichkeitsprüfung immer dann notwendig, wenn aufgrund screening nicht ausgeschlossen werden kann, dass erhebliche Beeinträchtigungen eintreten können (EuGH, Rs. C-127/02 – Herzmuschelfischerei): → Anwendung des Vorsorgeprinzips

- **Projektbegriff:** keine Legaldefinition in FFH-RL

EuGH orientiert sich an Definition in UVP-RL (Rs. C-127/02 – Herzmuschelfischerei)

bereits ausgeübte Nutzungen, über die nicht stets neu administrativ zu entscheiden ist, dürften idR kein Projekt im Sinne der RL sein (siehe Rs. C-127/02, Rn. 28 – Herzmuschelfischerei)

- **Ausnahmemöglichkeiten von den Schutzbestimmungen**

Durchführung von Projekten/Plänen, die zu erheblichen Beeinträchtigungen ausgewählter Schutzgebiete führen können, ist nur unter engen Voraussetzungen zulässig (Art. 6 IV FFH-RL)

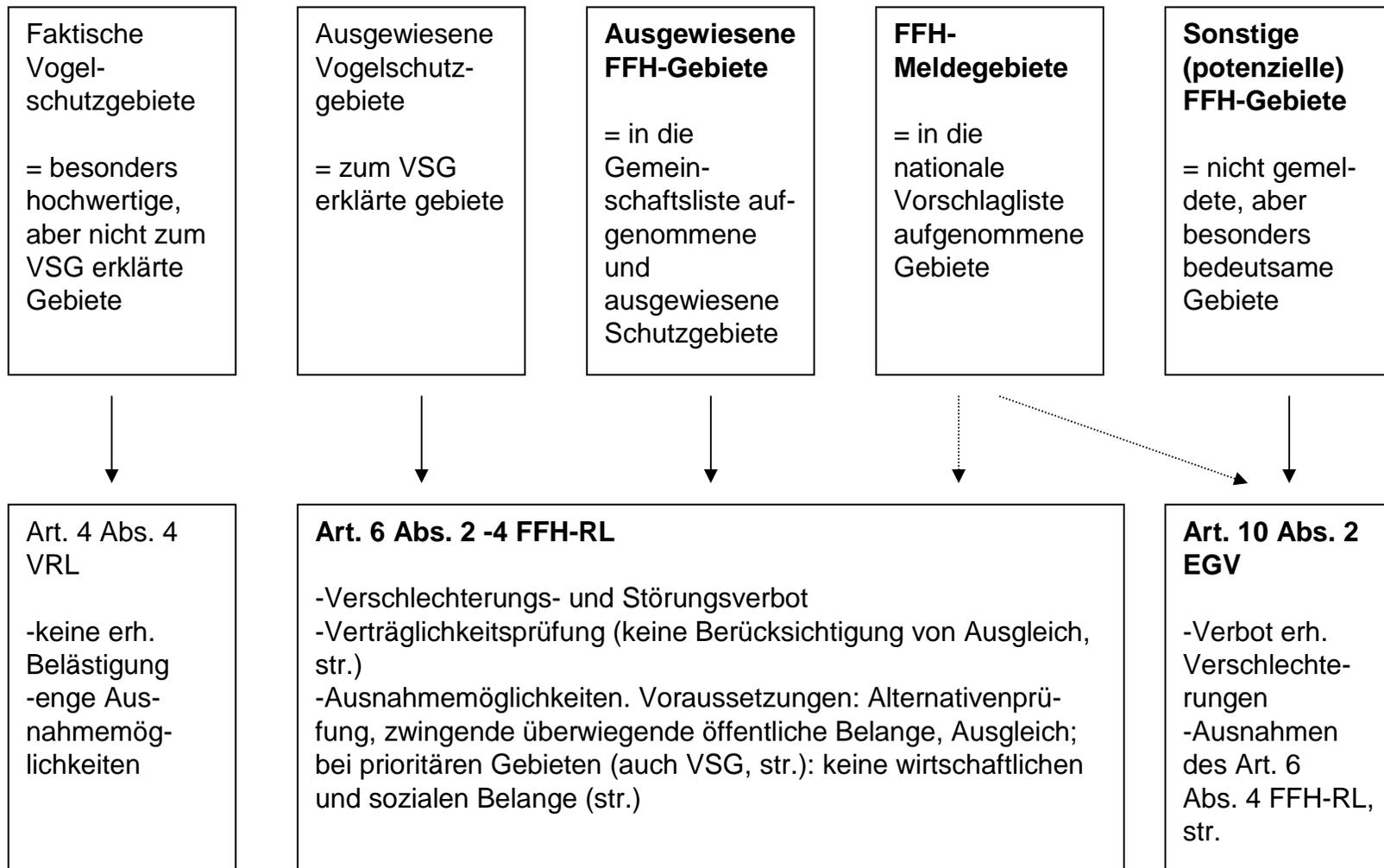
- es liegen **zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses**, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, vor*
- **Alternativlösungen** sind nicht vorhanden
- Maßnahmen zur **Kohärenzsicherung** sind getroffen

Sind prioritäre natürliche Lebensraumtypen bzw. Arten betroffen, können nur Gesundheits- oder öffentliche Sicherheitsinteressen anerkannt werden

- Andere zwingende überwiegende Belange nur nach Stellungnahme der Kommission (Kommission berücksichtigt Art. 2 Abs. 3)

Übersicht: Schutzregime europäischer Vogelschutz- und FFH-Gebiete

Quelle: Maaß/Schütte, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2002, S. 329



C. Fazit

- **FFH-RL etabliert effektives Gebietsschutzrecht** und erzeugt damit Widerstände, die sich sowohl in der rechtlichen Umsetzung, als auch im Vollzug niedergeschlagen haben.
 - nicht alle europäischen Vorgaben sind in Deutschland korrekt umgesetzt worden
(Verurteilung durch den EuGH, Rs. C-98/03, Urt. v. 10.1.1006)
 - Vollzugsfristen teilweise massiv überschritten
- Lücken insbesondere im Bereich der **vorläufigen Sicherung** sind durch EuGH-Rechtsprechung (und BVerwG-Rechtsprechung) geschlossen worden
- **Beweglichkeit zum Auffinden sozialverträglicher Lösungen im Einzelfall** unter engen Voraussetzungen gegeben (Ausnahmeregime)
Kommission hat entsprechende Grundlagen in ihrem Guidance Document und ihren Stellungnahmen gem. Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-RL geschaffen.
- Guidance Document; Stellungnahmen der Kommission gem. Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-RL