

Materialien für die Arbeit vor Ort

Nr. 19

Natura 2000 und die Kommunen

Dr. Horst Glatzel

Vorwort

Die Konrad-Adenauer-Stiftung setzt aus gutem Grund einen besonderen Schwerpunkt in der kommunalpolitischen Arbeit. Diese Arbeit vollzieht sich national in der Hauptabteilung *Politische Bildung und Kommunalpolitik* und international in den beiden Hauptabteilungen *Internationale Zusammenarbeit*. In einer „Koordinierungsgruppe Kommunalpolitik“ werden die Aktivitäten stiftungsweit miteinander abgestimmt.

Die Abteilung Kommunalpolitik versteht sich als Wissens- und Beratungsagentur, die aktuelle und zukunftsweisende Themen aufgreift und publizistisch bzw. in Veranstaltungen bearbeitet. Die Aktivitäten der Abteilung Kommunalpolitik wendet sich dabei vor allem an kommunale Entscheidungsträger.

Mit den „Materialien für die Arbeit vor Ort“ bereiten wir zu aktuellen Themen wichtige Informationen in handhabbarer Form auf, so daß sie in der kommunalpolitischen Praxis nutzbar sind.

In der kommunalen Umweltpolitik nimmt der Natur- und Landschaftsschutz, einen besonderen Stellenwert ein. Das vorliegende Heft macht deutlich, wie wichtig die europäische Gesetzgebungskompetenz mittlerweile auch für deutsche Kommunen ist. Entsprechend müssen sich die politischen Entscheidungsträger auf diese Entwicklung einstellen.

Dr. jur. Horst Glatzel, von 1995 bis 1998 Abteilungsleiter im Bundesumweltministerium, analysiert in der vorliegenden Broschüre die Auswirkungen des europäischen Programms „Natura 2000“ auf die Kommunen. Für die Zusammenstellung der Informationsschrift und die verständliche Präsentation gebührt ihm besonderer Dank.

Dr. Andreas von Below
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Natura 2000 und die Kommunen

- Rechtliche Aspekte und Schwierigkeiten bei der Umsetzung der europäischen Richtlinien zum Schutze der Natur in der kommunalen Praxis -

Inhaltsübersicht

1. Einführung
2. Natura 2000 - Das europäische Gebietsnetz zum Schutze der Natur in Europa
3. Beteiligung Deutschlands am europäischen Gebietsnetz Natura 2000
4. Stufenplan beim Aufbau des europäischen Gebietsnetzes Natura 2000
5. Auswahlkriterien und Bewertung der Gebiete für Natura 2000
6. Zeitplan für den Aufbau von Natura 2000
7. Stand des Meldeverfahrens zu Natura 2000
8. Beteiligung der Gebietskörperschaften bei den Gebietsmeldungen zu Natura 2000
9. Rechtsfolgen der Meldungen und der Aufnahme von Gebieten in die Gemeinschaftsliste
10. Unterschutzstellung zur Erhaltung und Verbesserung der Gebiete Natura 2000
11. Rechtsschutz bei Gebietsmeldungen und Aufnahme von Gebieten in die Gemeinschaftsliste
12. Einzelheiten der Verträglichkeitsprüfung
13. Finanzierung von Natura 2000
14. Zusammenfassung der Besonderheiten für prioritäre Lebensraumtypen und Arten
15. Gegenläufige Nutzungsinteressen zu Natura 2000
16. Für die Kommunen bedeutsame Einzelfragen zu Natura 2000
17. Empfehlungen

Anhang

1. Einführung

Naturschutz ist in Deutschland in erster Linie Sache der Bundesländer und Kommunen. Politische Auseinandersetzungen gibt es immer wieder bei Meldungen von vorhandenen oder künftigen Naturschutzgebieten nach Brüssel. Presseberichte bringen dies einer breiten Öffentlichkeit zur Kenntnis. Dabei geht es um den Aufbau eines Gebietsnetzes zum Schutze der Natur in Europa, Natura 2000 genannt, und insbesondere um die Frage, welchen Beitrag hierzu Deutschland leistet.

Die Festlegungen hierzu sind in den europäischen Naturschutzrichtlinien, der Vogelschutzrichtlinie und der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, kurz FFH-Richtlinie genannt, getroffen worden. Diese Richtlinien enthalten ein Schutzregime zur Erhaltung der wildlebenden Vogelarten und zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der (anderen) wildlebenden Tiere und Pflanzen. Nach den Erwägungsgründen dieser Richtlinien soll mit dem Aufbau von Natura 2000 der unaufhörlichen Verschlechterung der Naturgüter entgegengetreten und die biologische Vielfalt gesichert werden. Dies dient der Natur, soll aber auch auf Dauer die Lebensgrundlagen des Menschen bewahren.

Betroffen sind durch die Gebietsmeldungen nach Brüssel nicht nur die Kommunen (Gebietskörperschaften), sondern auch Grundeigentümer und -besitzer. Die Auswirkungen zeigen sich für die Kommunen insbesondere bei konkurrierenden räumlichen Planungen in den Flächennutzungs- und Bebauungsplänen. Gebietsmeldungen können aber auch Auswirkungen auf einzelne Bauvorhaben und Genehmigungen, z.B. zum Wegeausbau, haben. Der Umfang der Gebietsmeldungen ist daher seit längerem zwischen Bund, Ländern und Kommunen, vor allem aber auch mit der Land- und Forstwirtschaft, dem größten Landnutzer, im Streit. Die Städte und Gemeinden setzen sich zusammen mit diesen Landnutzern dafür ein, vor allem großflächige Meldungen von Gebieten nach Brüssel nur im Konsens aller Beteiligten abzugeben.

Für den Leser stellen sich viele Fragen, vor allem:

- Was ist Natura 2000?
- Warum muß ein europäisches Gebietsnetz aufgebaut werden?
- Reichen die örtlichen Anstrengungen zum Naturschutz nicht aus?
- Wie soll das europäische Gebietsnetz Natura 2000 aufgebaut werden?
- Welche Schwierigkeiten gibt es beim Aufbau von Natura 2000?
- Wie erfolgt die Auswahl der Gebiete?
- Welcher Zeitrahmen ist dafür vorgesehen?
- Was sind die Folgen der Zugehörigkeit eines Gebietes zu Natura 2000?
- Welche Auswirkungen ergeben sich für die Kommunen durch Natura 2000?
- Welche Finanzierungsmöglichkeiten bestehen für Natura-2000-Gebiete?

Die nachfolgende Darstellung will hierzu vor allem für die Arbeit vor Ort in den Kommunen einen Überblick über das komplizierte Vorhaben geben und die wichtigsten Grundfragen beantworten. Dabei wurde im Interesse der Lesbarkeit auf Text- und Fundstellennachweise verzichtet. Auch andere interessierte Leser können zur ersten Orientierung mit Gewinn auf diese Materialien zurückgreifen. Die Darstellung fußt auf den Erfahrungen, die der Autor in seiner Beratungspraxis mit dieser Materie gewonnen hat.

Besonders hinzuweisen ist darauf, daß die Lektüre die eingehende Analyse und Bewertung im Einzelfall nicht ersetzen kann. Dazu sind weitergehende Kenntnisse erforderlich. Die Entscheidung in Einzelfällen wird in der Regel durch fachliche und rechtliche Gutachten vorbereitet. Vor Entscheidungen in den Kommunen sollten die Vorschläge im Rahmen der Agenda 2000 zwischen allen Beteiligten erörtert werden. Die in der Darstellung zusammengefaßten Grundkenntnisse des europäischen Naturschutzrechts können dabei auch den Dialog zwischen Naturschützern und Naturnutzern erleichtern.

2. Natura 2000 - Das europäische Gebietsnetz zum Schutze der Natur in Europa

In Deutschland geht man davon aus, daß Zustand und Erhaltung von Natur und Landschaft am besten vor Ort beurteilt und gestaltet werden können. Das Grundgesetz hat diese Aufgaben daher den Bundesländern übertragen. Der Bund legt hierfür nur einige allgemeine Ziele und Grundsätze sowie Schutzkategorien fest. In diesem Rahmen sollen die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlagen des Menschen auch durch die Kommunen nachhaltig gesichert werden.

Im Laufe der Zeit hat sich aber immer mehr die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Summe der vielfältigen Initiativen vor Ort nicht automatisch einen hinreichenden Schutz der Natur insgesamt gewährleistet. Im Gegenteil: Die Daten zur Natur und die Roten Listen, die vom Bundesamt für Naturschutz herausgegeben werden, zeigen eine erschreckende Bilanz:

- Von den Biotoptypen in Deutschland sind gegenwärtig über zwei Drittel in ihrem Bestand gefährdet und 15 % von Vernichtung bedroht. Rund 35 % der gefährdeten Biotope gelten als nicht oder kaum regenerierbar.
- Mehr als die Hälfte der Wirbeltierarten wird in Deutschland als ausgestorben oder gefährdet eingestuft.

Ein ähnliches Bild in der Gefährdungseinschätzung ergibt sich auch für die anderen Staaten in Europa. Um dem entgegenzutreten, hat die Europäische Gemeinschaft ihre Bemühungen zunächst auf die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten konzentriert und schon im Jahre 1979 die Vogelschutzrichtlinie erlassen. 1992 folgte die FFH-Richtlinie zum Schutz der (anderen) wildlebenden Tiere; einbezogen wurden jetzt auch die Pflanzen und vor allem die natürlichen Lebensräume (Habitats) dieser wildlebenden Tiere und Pflanzen. Dabei ging man von der Erkenntnis aus, daß ohne Schutz und Qualitätsverbesserung der Umwelt ein dauerhaftes Überleben dieses Naturpotentials nicht gesichert werden kann.

Ziel dieser Richtlinien ist es, ein zusammenhängendes Gebietsnetz zu schaffen, das in fachlicher Terminologie „ökologisches Netz“ oder „Biotopverbundsystem“ und politisch zukunftsgerichtet „Natura 2000“ genannt wird. Dieses hat die Aufgabe, natürliche und naturnahe Gebiete zu erhalten und fortzuentwickeln sowie - ähnlich wie ein Wegesystem - durch einzelne Biotop als Trittsteine, den sog. Trittsteinbiotopen, miteinander zu verbinden und zu verknüpfen. Durch diese Vernetzung der Gebiete können bessere Voraussetzungen für die Arterhaltung und Artenvielfalt geschaffen werden. Auf diesem Wege soll die biologische Vielfalt, die in Wechselwirkung mit den Umweltmedien Wasser, Boden, Luft und Klima die Kreisläufe und Nahrungsketten im Naturhaushalt stabilisiert und sichert, erhalten werden. Die Maßnahmen dienen damit dem Fortbestand der natürlichen Lebensgrundlagen auch für den Menschen.

Das Gebietsnetz Natura 2000 soll sich aus den Gebietsvorschlägen der Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie zusammensetzen. Die Vogelschutzrichtlinie bezweckt, das Überleben und die Vermehrung bestimmter Vogelarten in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen. Dazu listet sie die Vogelarten mit ihren lateinischen Namen, deren Lebensräume (Habitats) geschützt werden sollen, im einzelnen auf.

Beispiele für geschützte Vögel sind bekanntere Arten wie

- Adler, Buchfink, Kranich, Lerche, Specht, Storch, Uhu, Seeschwalbe und Möwe,

sowie auch unbekanntere, aber nicht weniger bedeutende Vogelarten wie

- Neuntöter, Ziegenmelker und Merlin.

Dabei werden alle genannten Vogelarten hinsichtlich der Schutzanforderungen gleichbehandelt und nicht einzelne Vogelarten als besonders bedeutsam (prioritär) hervorgehoben.

Auch die FFH-Richtlinie bestimmt in ihren Anhängen im einzelnen, welche Lebensraumtypen (Biotoptypen) und (wiederum mit den lateinischen Art-namen), welche Tier- und Pflanzenarten geschützt werden sollen. Zusätzlich werden aber die Lebensraumtypen sowie die Tier- und Pflanzenarten, die in Europa besonders wichtig sind, als sog. prioritäre Lebensraumtypen oder Arten kenntlich gemacht und die Schutzanforderungen hierzu verschärft.

Zu den prioritären Lebensraumtypen in Deutschland gehören beispielsweise

- alle trockenen und bestimmte feuchte Heidegebiete,
- lebende Hochmoore und bestimmte kalkreiche Niedermoore,
- Moorwälder sowie
- Restbestände von Erlen- und Eschenwäldern an Fließgewässern.

Beispiele für prioritäre Tier- und Pflanzenarten in Deutschland sind

- die Spanische Flagge und der Juchtenkäfer (Eremit) sowie
- die Sand-Silberscharte und das Bayerische Federgras.

Diese europäischen Naturschutzvorgaben sind wesentlich konkreter als die deutsche Gesetzgebung. Sie enthalten nicht nur die allgemeine Zielsetzung zum Schutze der Natur, sondern sagen detailliert, welche Teile der Natur, d.h. welche Landschaftsbestandteile (Lebensraumtypen) und welche Tiere und Pflanzen in einzelnen zu schützen sind. Die Zielbestimmung ist wesentlich genauer. Hierauf können dann auch die Schutzmaßnahmen gezielter ausgerichtet werden.

Die genaue Zielfestsetzung beruht auf einer allgemeinen Gefährdungseinschätzung der Lebensraumtypen und Arten in Europa. Diese Gefährdungseinschätzung ist für Deutschland durch die sog. Roten Listen im einzelnen konkretisiert und unterlegt worden. Den Roten Listen fehlt aber die gesetzlich festgelegte Verbindlichkeit einer Zielsetzung zur Trendumkehr. Sie sind (lediglich) fachgutachterliche Statusberichte aufgrund von empirischen Studien und Untersuchungen.

Die Umsetzung dieser europäischen Naturschutzvorgaben wird den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen. Brüssel führt aber eine Erfolgskontrolle durch.

3. Beteiligung Deutschlands am europäischen Gebietsnetz Natura 2000

Deutschland hat im Europäischen Rat der FFH- und Vogelschutzrichtlinie zugestimmt und sich damit verpflichtet, seine Naturschutzbemühungen in Bund, Ländern und Kommunen an diesen europäischen Schutzvorgaben auszurichten. Dies geschah in der Erkenntnis, daß viele Fragen des Naturschutzes nur grenz- und länderübergreifend gelöst werden können. Beim Vogelzug der wandernden Vogelarten wird dies besonders deutlich.

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ist Naturschutz Angelegenheit der Bundesländer, nicht des Bundes. Bei der Umsetzung der Richtlinien entstand daher zunächst ein Streit zwischen Bund und Ländern über die Frage, welche gesetzlichen Vorgaben den Bundesländern vom Bund für diese Ausrichtung gemacht werden können. Dabei ging es vor allem um die Frage, ob für weitere Schutzgebietsausweisungen die bisherige finanzielle Lastenverteilung zwischen der Land- und Forstwirtschaft und der Allgemeinheit beibehalten oder verändert werden sollte. Diese sah vor, daß dem Eigentümer Nutzungsbeschränkungen im Interesse des Naturschutzes auch ohne Entschädigung auferlegt werden können. Entschädigungen waren nur bei Enteignungen zu zahlen. Die Gerichte haben aber Enteignungen bei Naturschutzaufgaben selten angenommen und Entschädigungen gewährt und damit den entschädigungslosen Bereich der sog. Sozialpflichtigkeit sehr weit ausgedehnt. Der Streit ist nunmehr zugunsten der Land- und Forstwirtschaft entschieden. Die großen Landnutzer haben sich vor allem mit dem Argument durchgesetzt, daß die Kosten für den Aufbau des europäischen Gebietsnetzes nicht allein von der gesellschaftlichen Gruppe, die den größten Flächenanteil in Deutschland besitzt und als Produktionsgrundlage nutzt, getragen werden kann. An den Kosten sollen vielmehr alle gesellschaftlichen Gruppen über die Haushalte der Bundesländer beteiligt werden. Im Bundesnaturschutzgesetz wurde daher eine Ausgleichsregelung für Nutzungsbeschränkungen, die der Landwirtschaft aus Gründen des Naturschutzes auferlegt werden, verankert. Diese sieht auch dann eine Entschädigung vor, wenn noch keine Enteignung gegeben ist. Sie ist zu zahlen, wenn an einem bestimmten Standort erhöhte Anforderungen an die Bodennutzung im Interesse des Naturschutzes gestellt werden, die über die Anforderungen an die „gute fachliche Praxis“ des Landwirtschaftsrechts hinaus gehen. Dasselbe gilt für die Forstwirtschaft, wenn an einem bestimmten Standort Naturschutzaufgaben erlassen werden, die zusätzliche Anforderungen über eine „ordnungsgemäße Forstwirtschaft“ hinaus enthalten.

Diese und andere notwendige Leitlinien hat der Bund als Rahmen zur Umsetzung der europäischen Naturschutzrichtlinien in der Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz von 1998 festgelegt. Die weiteren Einzelheiten müssen von den

Bundesländern in ihren Landesnaturschutzgesetzen und in Verwaltungsvorschriften geregelt werden.

Schon vor dem Erlass der bundesgesetzlichen Regelung haben die Bundesländer Vogelschutz- und FFH-Gebiete für Natura 2000 über den Bund nach Brüssel gemeldet. Die Europäische Kommission ist aber der Auffassung, daß der Aufbau von Natura 2000 insgesamt zu schleppend verläuft und nicht dem Zeitplan entspricht. Sie hat daher Deutschland zunächst wegen der nicht rechtzeitigen gesetzlichen Umsetzung der FFH-Richtlinie vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt; Deutschland ist verurteilt worden. Derzeit ist eine weitere Klage beim Europäischen Gerichtshof anhängig, weil nicht genügend geeignete Meldungen von Gebieten durch Deutschland erfolgt sind. Auch gegen andere Mitgliedstaaten waren und sind Klagen anhängig. Dadurch wird ein erheblicher Druck für einen schnelleren Vollzug der Richtlinien ausgeübt. Im Verurteilungsfalle kann vom Europäischen Gerichtshof - orientiert an der Schwere und Dauer des vertragswidrigen Zustandes - eine hohe Strafzahlung festgesetzt werden, die für Deutschland bis zu einer Mio. DM/Tag betragen kann.

Auch innerstaatliche Gerichte in Deutschland haben sich bereits mit dem Vollzug der Naturschutzrichtlinien befaßt. In den bekannten Fällen der Autobahnverbindung zwischen Lübeck und Prenzlau (A 20) und der ICE-Querung in der Wahner Heide haben die Gerichte die Richtlinien auch vor der gesetzlichen Umsetzung bereits angewandt und die Behörden verpflichtet, die darin vorgesehenen Prüfungen zur Verträglichkeit vorzunehmen. Dabei geht es vor allem um sog. potentielle oder faktische Vogelschutz- oder FFH-Gebiete, bei denen sich wegen des Naturpotentials geradezu aufdrängt, daß die Kriterien der Richtlinien erfüllt sind. Diese Rechtsprechung wird damit begründet, daß einem Mitgliedstaat aus der nicht rechtzeitigen Umsetzung der Richtlinien keine Vorteil oder - anders ausgedrückt - der Natur in dem Mitgliedstaat kein Nachteil entstehen darf.

4. Stufenplan beim Aufbau des europäischen Gebietsnetzes Natura 2000

Der Aufbau des europäischen Gebietsnetzes Natura 2000 soll in mehreren Stufen erfolgen:

- *Phase 1*

Zunächst soll jeder Mitgliedstaat die Gebiete bestimmen, die aus seiner Sicht die fachlichen Kriterien erfüllen. Dies ist in Deutschland Aufgabe der Bundesländer. Diese müssen die in Betracht kommenden Gebiet in Daten

und Karten in sog. Standarddatenbögen erfassen und über den Bund nach Brüssel melden.

Hervorzuheben ist:

Dabei besteht ein fachliches Ermessen nur in der konkreten Abgrenzung und Bewertung der Lebensräume (Habitats). Ein Auswahlermessen, bestimmte Gebiete nach Maßstäben politischer Zweckmäßigkeit, d.h. aus wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen nicht zu melden, besteht nicht. Interessenkonflikte müssen im Rahmen einer eigens vorgesehenen Verträglichkeitsprüfung (siehe dazu Ziffer 12) entschieden werden.

- *Phase 2*

Aus den Meldungen der Mitgliedstaaten sollen anschließend in Brüssel die Gebiete für Natura 2000 zusammengestellt und in einer „Liste von gemeinschaftlicher Bedeutung“, der sog. Gemeinschaftsliste, erfaßt werden. Darin werden die Gebiete den Charakteristika bestimmter biogeographischer Regionen in Europa, wie z.B. der atlantischen oder alpinen Region, zugeordnet.

- *Phase 3*

Im Anschluß daran werden von den Mitgliedstaaten die Maßnahmen festgelegt, die für Schutz, Pflege und Entwicklung der Lebensräume und für die Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlicher Bedeutung erforderlich sind.

Über die konkrete Ausgestaltung der Einzelschritte ist viel gestritten worden. Bedeutsam sind vor allem Auswahlkriterien und Bewertung, Zeitplan, Beteiligungsverhältnisse und Rechtscharakter der Gebietsmeldungen.

5. Auswahlkriterien und Bewertung der Gebiete für Natura 2000

Neben den schützenswerten Lebensraumtypen sowie den Tier- und Pflanzenarten legt die FFH-Richtlinie auch die Kriterien für die Gebietsauswahl im einzelnen fest.

Auswahlkriterien für die Lebensraumtypen sind

- Flächenanteil,
- Repräsentativität und
- Erhaltung;

für die Tier- und Pflanzenarten

- Populationsgröße sowie
- Erhaltungs- und Isolierungsgrad.

Soweit es sich bei diesen Kriterien um nachprüfbare Tatbestände (Flächenanteil, Populationsgröße) handelt, ist das fachliche Auswahlermessen begrenzt. Ein größerer Spielraum besteht bei den Bewertungselementen (Erhaltungs- und Isolierungsgrad sowie Repräsentativität). Dabei erfordert die Repräsentativität Vergleiche mit anderen Gebieten. Diese Bewertung muß gesondert für die Landes- und Bundesebene erfolgen.

Wie schwierig dies ist, wird schon anhand der Vogelschutzrichtlinie deutlich; hier sind die „zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete“ auszuwählen. Dazu sind weitere fachliche Konkretisierungen wie etwa Bewertungen der Flächen als Ernährungsgrundlage bezogen auf die Anzahl der Population erforderlich. Die Ernährungsgrundlage ist ein besonders wichtiges Entscheidungskriterium; dabei muß dann aber wieder zwischen Zugvögeln und im Gebiet seßhaften Vögeln unterschieden werden.

Angesichts dieser Schwierigkeiten wird häufig mit groben Einschätzungen gearbeitet und darauf verzichtet, die Gebiete anhand plausibler, nachvollziehbarer Bewertungsgrundsätze festzulegen. Dies ist allerdings wegen der Rechtsfolgen unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten unzulässig.

Entsprechendes gilt für die FFH-Meldungen. Es müssen nicht alle Vorkommen, sondern nur ausgewählte, besonders ausgeprägte, d.h. signifikante Vorkommen gemeldet werden. Die Richtlinie will die gesamte ökologische Bandbreite der vorhandenen Lebensraumtypen und Arten - speziell unter dem Kriterium der europäischen Relevanz - erfassen. Entscheidend ist daher, daß nach Art und Anzahl genügend Gebiete zur Verfügung stehen, um das Netz Natura 2000 zu knüpfen. Auch insoweit besteht ein fachliches Auswahlermessen.

Auf europäischer Ebene muß ebenfalls vor der Aufnahme in die Gemeinschaftsliste eine Schlußbewertung erfolgen. Die FFH-Richtlinie nennt als Kriterien für die Gebietsaufnahme nochmals ausdrücklich

- den relativen Wert des Gebietes auf nationaler Ebene,
- die geographische Lage,
- den Flächenanteil und
- den ökologischen Gesamtwert.

Zu betonen ist aber, daß diese Schlußbewertung entfällt, wenn es sich um prioritäre Lebensraumtypen und Arten handelt. Gebiete mit diesem Naturpotential sind von selbst Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und daher in die Gemeinschaftsliste aufzunehmen. Aufgrund dieser Bestimmung ist auch davon auszugehen, daß in diesen Fällen das Auswahlermessen der Mitgliedstaaten auf Null schrumpft, d.h. diese Gebiete gemeldet werden müssen.

6. Zeitplan für den Aufbau von Natura 2000

Der Zeitrahmen für den Aufbau des europäischen Gebietsnetzes Natura 2000 ist in der FFH-Richtlinie genau festgelegt. Die Frist zur Umsetzung der FFH-Richtlinie in das nationale Recht der Mitgliedstaaten endete bereits im Juni 1994. Im Anschluß daran sollte der Aufbau des Europäischen Gebietsnetzes Natura 2000 in mehreren, zeitlich genau festgelegten Stufen wie folgt durchgeführt werden:

- Abschluß der nationalen Gebietsmeldungen bis Juni 1995 (Phase1),
- Erstellung der Gemeinschaftsliste bis Juni 1998 (Phase 2) und
- Abschluß der nationalen Schutzmaßnahmen bis Juni 2004 (Phase 3).

Zum Zeitplan im einzelnen siehe Anhang I.

Der Zeitplan ist in den Phasen 1 und 2 nicht eingehalten worden. Dies gilt sowohl für Deutschland wie für andere Mitgliedstaaten. In Deutschland sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Bundes für die Bundesländer erst 1998 in einer Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz festgelegt worden. In der Zwischenzeit haben aber deutsche Gerichte der Geltung der Richtlinien mit der Annahme von potentiellen bzw. faktischen Vogelschutz- und FFH-Gebieten in Einzelfällen bereits zum Durchbruch verholfen. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, daß das Gebietsnetz insgesamt nur auf dem beschriebenen Weg aufgebaut werden kann.

Die Meldungen aus Deutschland und anderen Mitgliedstaaten sind immer noch nicht abgeschlossen. Infolgedessen kann auch die Schlußbewertung auf der europäischen Ebene noch nicht vorgenommen werden. Das bedeutet aber noch nicht automatisch, daß auch der Schlußtermin Juni 2004 verfehlt wird. Die Europäische Kommission hat bisher keinen neuen Zeitplan vorgelegt, sondern setzt darauf, den Abschluß der Meldungen durch ihre Klagen beim Europäischen Gerichtshof jetzt so zu beschleunigen, daß der Schlußtermin noch eingehalten werden kann. Je sorgfältiger die Gebietsauswahl erfolgt, mit den Beteiligten in den Maßnahmen abgestimmt und auch finanziell abgesichert ist, um so größer ist die Chance, daß der Schlußtermin 2004 noch eingehalten

werden kann. Deshalb kommt den innerstaatlichen Akzeptanzfragen und der Finanzierung des Vorhabens Natura 2000 besondere Bedeutung zu.

7. Stand des Meldeverfahrens zu Natura 2000

Die Meldung von Vogelschutzgebieten aus Deutschland ist weitgehend abgeschlossen. Bisher wurden 553 Vogelschutzgebiete mit einer Landfläche von rd. 842.000 Hektar nach Brüssel gemeldet; dies entspricht einem Anteil von 2,4 % an der Bundesfläche. Hinzu kommen gemeldete Watt- und Wasserflächen von rd. 689.000 Hektar, mit dem sich der Anteil an der Bundesfläche auf 4,1 % erhöhen würde. Zur Aufteilung der Meldungen nach Bundesländern siehe Anhang II.

Bei den FFH-Gebietsmeldungen haben sich die Bundesländer entschlossen, schrittweise vorzugehen. In einer 1. Tranche sind diejenigen Gebiete gemeldet worden, die schon unter Naturschutz stehen. Dem sollen in den Tranchen 1a und 2 Gebiete folgen, die die Kriterien der Richtlinien erfüllen, aber noch nicht unter Schutz gestellt sind. Die Europäische Kommission hat dieses stufenweise Vorgehen der Bundesländer in ihrer Klage beim Europäischen Gerichtshof als unzulässig bezeichnet. Ungeachtet dessen wird in der deutschen Verwaltungspraxis weiterhin so verfahren.

Bis Ende April 2000 sind für Deutschland 1.120 Gebiete mit einer Fläche von rd. 585.000 Hektar gemeldet worden; dies entspricht einem Anteil von 1,6 % an der Bundesfläche. Weitere 1.210 Gebiete aus den Tranchen 1a bzw. 2, die den Anteil an der Bundesfläche auf 4,32 % erhöhen würden, liegen dem Bund zur Prüfung und Bewertung vor, sind aber noch nicht nach Brüssel weitergeleitet worden.

Zur Aufteilung der nach Brüssel gemeldeten FFH-Gebiete nach Bundesländern siehe Anhang III, zur Aufteilung bevorstehender Meldungen von FFH-Gebieten nach Bundesländern Anhang IV.

Bei den Anhängen ist zu beachten, daß sich Vogelschutz- und FFH-Gebiete teilweise überschneiden; daher können die entsprechenden Flächenangaben und Prozentzahlen nicht addiert werden.

Ein Vergleich der deutschen Meldungen von Vogelschutz- und FFH-Gebieten mit den Meldungen der anderen Mitgliedstaaten ergibt sich aus Anhang V. Aufgrund dieser Übersicht dürfte die Europäische Kommission auch nach der Meldung der Tranchen 1a und 2 auf ein stärkeres Engagement Deutschlands beim Aufbau von Natura 2000 drängen.

8. Beteiligung der Kommunen bei den Gebietsmeldungen zu Natura 2000

Die Gebietsauswahl und Flächeneinstufung als Vogelschutz- oder FFH-Gebiet ist nicht nur für den Naturschutz, sondern unter dem Gesichtspunkt künftiger Entwicklungen für alle Gebietskörperschaften (Kommunen), Projektträger, Grundbesitzer und Landnutzer, insbesondere für die Land- und Forstwirtschaft, von großer Bedeutung. Die FFH-Richtlinie enthält selbst keine Bestimmung über die innerstaatlichen Beteiligungen, sondern bestimmt nur allgemein, daß die Maßnahmen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung tragen müssen. Die Beteiligung von Kommunen und Verbänden bei der Gebietsauswahl wird in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt. Die Europäische Kommission hat sich bisher in die innerstaatlichen Verfahrensregelungen und Beteiligungen nicht eingemischt und wird dies auch in Zukunft nicht tun. Eine frühzeitige und eingehende Einbindung aller Beteiligten ist aber im Interesse des Rechtsfriedens und zur Vermeidung von Prozessen unerlässlich.

9. Rechtsfolgen der Meldungen und der Aufnahme von Gebieten in die Gemeinschaftsliste

Nach der Umsetzung der FFH-Richtlinie in deutsches Recht treten Rechtsfolgen für die zu Natura 2000 gemeldeten Gebiete erst mit der Bekanntmachung der Gemeinschaftsliste im Bundesanzeiger ein. Diesem Akt gehen Auswahl und Meldung sowie die Aufnahme der Gebiete in die Gemeinschaftsliste voraus. Die Rechtsfolgen sind gravierend:

- Es gilt ein Verschlechterungsverbot, d.h. es müssen geeignete Maßnahmen getroffen werden, um die Lebensräume und Habitate der Arten vor Störungen und negativen Veränderungen zu bewahren.
- Ferner müssen Unterschutzstellungen erfolgen, in denen die Maßnahmen festgelegt werden, die geeignet sind, den Zustand des Gebietes auf Dauer zu erhalten und zu verbessern.
- Für alle Pläne und Projekte muß eine sog. Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden.

Da der Zeitplan beim Aufbau von Natura 2000 nicht eingehalten wurde, haben einige Bundesländer durch Verwaltungsanordnung die Rechtsfolge des Verschlechterungsverbotes bereits auf den Zeitpunkt der Meldung des Gebietes

vorverlagert. Dies wird mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes begründet, daß es den Mitgliedstaaten verwehrt ist, sich bei der gebotenen Umsetzung von Richtlinien auf ihr eigenes vertragswidriges Verhalten zu berufen. Das vertragswidrige Verhalten besteht in der nicht rechtzeitigen bzw. nicht vollständigen Umsetzung der Richtlinie.

Einige deutsche Gerichte haben in Einzelfällen aus dieser Rechtsprechung einen noch weitergehenden vorläufigen Rechtsschutz abgeleitet. Darin werden die Rechtsfolgen des Verschlechterungsverbotes und der Verträglichkeitsprüfung auf den Zeitpunkt schon vor der Meldung vorverlagert. Dies geschieht, wenn sich die Erfüllung der Kriterien der Richtlinien geradezu aufdrängt und deshalb von einem „faktischen“ bzw. „potentiellen“ Vogelschutz- oder FFH-Gebiet gesprochen werden kann. Dies gilt nicht nur, aber insbesondere für prioritäre Lebensraumtypen und Arten. Diese Rechtsprechung wird damit begründet, daß keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden dürfen, die die Erfüllung der Pflichten aus der Richtlinie unmöglich machen; denn damit würden diese Richtlinien unterlaufen.

Bei diesem vorverlagerten Rechtsschutz ist zu beachten:

- Das Verschlechterungsverbot ist nicht mit einem Verbesserungsgebot gleichzusetzen. Daher ist zu prüfen, ob - gemessen an den Erhaltungszielen - erhebliche Beeinträchtigungen vorliegen.
- Bei erheblichen Beeinträchtigungen von Gebieten durch Pläne oder Projekte ist eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Eine Pflicht zu Verbesserung durch Schutzmaßnahmen besteht aber noch nicht.

10. Unterschutzstellung zur Erhaltung und Verbesserung der Gebiete Natura 2000

Die Unterschutzstellung (Phase 3) bedeutet nicht zwangsläufig, daß aus jedem Gebiet der Gemeinschaftsliste ein Naturschutzgebiet zu machen ist. Der Schutz kann auch in Form eines Landschaftsschutzgebietes oder eines geschützten Landschaftsbestandteiles, aber auch durch Schutzwaldverordnungen und Wasserschutzgebietsverordnungen oder durch Festsetzungen in Bebauungsplänen der Kommunen erfolgen. Es ist auch eine vertragliche Vereinbarung möglich, wenn dadurch ein gleichwertiger Schutz gewährleistet werden kann. Der vertragliche Schutz kann durchaus anders als bei hoheitlichen Schutzmaßnahmen ausgestaltet sein; er muß nicht gleichartig, sondern nur gleichwertig sein.

11. Rechtsschutz bei Gebietsmeldungen und Aufnahme von Gebieten in die Gemeinschaftsliste

Da nach den europäischen Naturschutzrichtlinien die Unterschutzstellung erst nach der Meldung und der Aufnahme in die Gemeinschaftsliste erfolgen muß, werden die Gebietsauswahl und die Meldungen und sogar die Aufnahme in die Gemeinschaftsliste häufig als verwaltungsinterne Maßnahmen auf dem Weg zu einer innerstaatlichen Norm (z.B. Verordnung über ein Naturschutzgebiet) oder zu einer innerstaatlichen Vereinbarung angesehen. Das hat zur Folge, daß keine Klagemöglichkeit besteht. Diese Rechtsauffassung ist aber nicht richtig. Sie berücksichtigt nicht, daß die Rechtsfolgen schon vorher eintreten (im einzelnen siehe Ziffer 9). Die Rechtsfolgen sind auch nur unter erschwerten Bedingungen widerrufbar. Es muß geltend gemacht werden, daß die fachlichen Voraussetzungen falsch waren oder sich grundlegend verändert haben.

Daher muß grundsätzlich daran festgehalten werden, daß jede Gebietsauswahl und jede Gebietsmeldung sowie die Aufnahme von Gebieten in die Gemeinschaftsliste ein gerichtlich überprüfbarer Akt ist. Je nach Stand des Verfahrens erfolgt die Überprüfung aber in unterschiedlicher Weise:

- Der betroffene Grundeigentümer, aber auch jede andere Person hat ebenso wie die Verbände einen Rechtsanspruch auf Mitteilung der Daten aus dem Standarddatenbogen, da es sich um Umweltinformationen handelt. Die Richtigkeit dieser Informationen ist in den Fakten gerichtlich überprüfbar, soweit hiermit bestimmte Schutzmaßnahmen begründet werden.
- Soweit bei der Gebietsauswahl objektiv nachprüfbare Tatbestände wie Flächenanteil und Populationsgröße eine Rolle spielen, können diese ebenfalls auf ihre Richtigkeit überprüft werden.
- Bewertungselemente wie Repräsentativität eines Lebensraumtyps oder einer Art sind allerdings nur unter dem Gesichtspunkt der Aufstellung plausibler, nachprüfbarer Kriterien bzw. eines Ermessensmißbrauchs bei der Anwendung dieser Kriterien gerichtlich überprüfbar. Dasselbe gilt für die Gesamtbewertungen auf nationaler und europäischer Ebene.

Zu den Einzelheiten des Rechtsschutzes siehe Anhang VI.

12. Einzelheiten der Verträglichkeitsprüfung

Dreh- und Angelpunkt des naturschutzrechtlichen Instrumentariums in Europa ist die Verträglichkeitsprüfung. Sie gilt nicht nur für FFH-, sondern auch für Vogelschutzgebiete. Ziel der Verträglichkeitsprüfung ist es, festzustellen, ob die Erhaltungsziele eines Gebietes durch ein Projekt oder einen Plan beein-

trächtigt werden. Sind die Erhaltungsziele noch nicht in einer förmlichen Unterschutzstellung abschließend definiert, gelten die allgemeinen Zielvorgaben, etwa in Landschaftsplänen oder Meldeunterlagen.

Ergibt die Prüfung, daß keine erhebliche Beeinträchtigung vorliegt, kann das Projekt oder der Plan durchgeführt werden. Ergibt sich aber eine erhebliche Beeinträchtigung, kann das Projekt nur ausnahmsweise - und zwar nur „aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses“ - zugelassen werden, wenn

- keine zumutbare Alternative gegeben ist und
- die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen getroffen sind.

Die Europäische Kommission muß unterrichtet werden. Sie kann ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, wenn sie die Alternativen anders beurteilt oder die Ausgleichsmaßnahmen für nicht ausreichend hält.

Sind prioritäre Lebensraumtypen betroffen, sind die Anforderungen an eine Ausnahme noch höher. Als „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ können nur

- die Gesundheit des Menschen,
- die öffentliche Sicherheit und
- besonders günstige Umweltauswirkungen

geltend gemacht werden.

Bei allen anderen Gründen, insbesondere bei wirtschaftlichen und sozialen Interessen, muß eine Stellungnahme der Europäischen Kommission eingeholt werden. Die verfahrensführende, innerstaatliche Behörde muß sich mit dieser Stellungnahme auseinandersetzen, ist aber hieran nicht gebunden. Bei abweichenden Entscheidungen ist aber mit einem Vertragsverletzungsverfahren zu rechnen.

Zum Ablauf der Verträglichkeitsprüfung im einzelnen siehe Anhang VII.

Im Verhältnis zum deutschen Planungs- und Genehmigungsrecht ergeben sich folgende Änderungen und Ergänzungen:

- Die Verträglichkeitsprüfung enthält als neues Verfahrenselement einen erheblichen Souveränitätsverzicht. Durch die Einschaltung der Europäischen Kommission wird der Verfahrensausgang offener und die Verfahrens-

dauer meist länger. Das Verfahren kann der Durchsetzung von Naturschutzinteressen dienen.

- Die Verträglichkeitsprüfung ist zusätzlich zur innerstaatlichen Eingriffsprüfung und zur Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Wechselseitig bestehen zwar Querbezüge; es gibt aber andere Prüfungsziele und Rechtswirkungen.
- Ausgangspunkt von Veränderungen ist im deutschen Recht die Fachplanung, z.B. im Verkehrsbereich. In den Planfeststellungsverfahren werden auch die Umweltauswirkungen geprüft. Dabei wird auch über Eingriffe in Natur und Landschaft und über Ausgleichsmaßnahmen entschieden (sog. Huckle-Pack-Verfahren). Der Eingriff ist zu untersagen, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in dem erforderlichen Maße auszugleichen sind und die Belange von Natur und Landschaft vorgehen.

Die FFH-Richtlinie kehrt diese Reihenfolge um:

In FFH- und Vogelschutzgebieten wird der Vorrang von Naturschutzinteressen vor allen privaten Interessen festgeschrieben. Ausnahmen gibt es nur für „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“, deren Inhalt und Vorrang im einzelnen begründet werden muß.

Die Kommission enthält durch die Unterrichtung eine Überprüfungsmöglichkeit. Liegen die geltend gemachten Gründe nicht in der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit oder in besonders günstigen Umweltauswirkungen, muß bei erheblichen Beeinträchtigungen prioritärer Lebensraumtypen und Arten die Europäische Kommission vorher eingeschaltet werden. Sie wird in der Regel für die Kompensation im Europäischen Gebietsnetz Natura 2000 besondere Anforderungen stellen und eingehendere Prüfungen vornehmen. Dies kann den Naturschutz stärken, zwingt aber auch, im Interesse der Entwicklungschancen einer Region besonders sorgsam mit diesem Instrumentarium umzugehen.

- Besonders ausgestaltet ist die „Alternativenprüfung“. Sie muß ebenso wie die angestrebte Projektmaßnahme bis zur Entscheidungsreife vorbereitet werden. Dies bindet Gutachterkapazität und führt zu erheblichen Mehrkosten. Auch durch die Alternative müssen die mit dem Projekt verfolgten Ziele erreicht werden können (Identität des Projektes). Die sog. Nullvariante gehört nicht dazu. So ist etwa die Aufstellung eines Bebauungsplanes in einer anderen Gemeinde keine Alternative für die planende Gemeinde. Dasselbe gilt für Realisierungsmöglichkeiten außerhalb des Gemeindegebietes für Projekte, deren Träger die Gemeinde ist.
- Wird das Projekt zugelassen, sind alle zur Sicherung des weiteren Zusammenhanges des Gebietsnetzes Natura 2000 notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Diese sog. Kohärenz- oder Ausgleichsmaßnahmen müssen sachlich den vollen Umfang des Gebietsnetzes wiederherstellen und zeitlich lückenlos an die Veränderungsmaßnahmen anschließen. In Betracht kommen - je nach Lage des Einzelfalles - Verbesserungen im Gebiet selbst, Flä-

chenausdehnungen außerhalb des betreffenden Teilbereiches oder ggf. die Aufnahme eines anderen Gebietes, das dieselbe Funktion erfüllt. Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach der deutschen Eingriffsregelung unterliegen nicht dieser Zielsetzung von Natura 2000. Dennoch können im Einzelfall bestimmte tatsächliche Maßnahmen für beide Fälle geeignet sein.

13. Finanzierung von Natura 2000

Vogelschutz- und FFH-Richtlinie enthalten keine eigenen Finanzierungsregelungen für die erforderlichen Schutzmaßnahmen. Diese können aus dem sog. Life-Programm, dem Finanzierungsinstrumentarium für den Naturschutz, aber auch mit Strukturmitteln aus Brüssel gefördert werden. Es ist daher vorgesehen, daß mit den Gebietsmeldungen gleichzeitig auch Schätzungen über die finanziellen Auswirkungen der Schutz- und Pflegemaßnahmen und die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft an diesen Kosten nach Brüssel übermittelt werden. Hiervon wird nur wenig Gebrauch gemacht, obwohl dieser Hinweis nochmals ausdrücklich in das Bundesnaturschutzgesetz aufgenommen wurde. Auch zwischen den Brüsseler Strukturmitteln und den Schutz- und Pflegemaßnahmen besteht ein enger Zusammenhang. Hierauf hat die Europäische Kommission ausdrücklich hingewiesen und angedroht, bis zur Meldung aller Natura 2000-Gebiete keine Förderungsmittel aus dem Strukturfonds an Deutschland zu vergeben. Derzeit werden von den Bundesländern mit der Meldung von Gebieten erhebliche Anstrengungen unternommen, zu einer Fortführung der Strukturförderung zu kommen.

14. Zusammenfassung der Besonderheiten für prioritäre Lebensraumtypen und Arten

Aus der bisherigen Darstellung sind die Besonderheiten für prioritäre Lebensraumtypen und Arten wie folgt zusammenzufassen:

- Prioritäre, d.h. für Europa besonders wichtige Lebensraumtypen und Arten gibt es nur nach der FFH-Richtlinie. Die ältere Vogelschutzrichtlinie kennt diesen Begriff noch nicht; infolgedessen gibt es keine prioritären Vogelarten.
- Bei Feststellung von prioritären Lebensraumtypen und Arten schrumpft das fachliche Auswahlmessen der Bundesländer auf Null; die festgestellten Gebiete müssen nach Brüssel gemeldet werden.
- Bei prioritären Lebensraumtypen und Arten gibt es keine Schlußbewertung auf europäischer Ebene. Gebiete mit diesem Naturpotential sind von selbst Bestandteil der Gemeinschaftsliste.

- Unter dem Gesichtspunkt des faktischen bzw. potentiellen Gebietsschutzes sind die Rechtsfolgen bei prioritären Lebensraumtypen und Arten vorverlagert. Bei Plänen und Projekten muß bereits vor der Meldung eine Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden; ferner besteht ein Verschlechterungsverbot.
- Private Projekte und Pläne können bei erheblichen Beeinträchtigungen von prioritären Lebensraumtypen und Arten nicht zugelassen werden.
- Öffentliche Projekte und Pläne können bei erheblichen Beeinträchtigungen von prioritären Lebensraumtypen und Arten nur ausnahmsweise „aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses“ zugelassen werden. Liegen die Gründe nicht in der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit oder in besonders günstigen Umweltauswirkungen, ist eine vorherige Stellungnahme der Europäischen Kommission einzuholen.
- Förderungsmaßnahmen sollen sich insbesondere auf prioritäre Lebensräume und Arten konzentrieren.

15. Gegenläufige Nutzungsinteressen zu Natura 2000

Zusammenfassend ist festzustellen, daß das europäische Naturschutzrecht mit der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie sowohl im Inhalt wie im Verfahren weit über das deutsche Naturschutzrecht hinausgeht. Dies zwingt im Interesse der Rechtsklarheit zu einer strikten räumlichen Trennung zwischen Natura 2000-Gebieten und anderen Gebieten. Aufgrund der dargestellten Rechtsfolgen dürfte auch deutlich werden, warum ein so heftiger politischer Streit über die Frage entbrannt ist, welcher Flächenanteil im Bundesgebiet diesem Schutzregime unterstellt werden soll. Es ist eben ein erheblicher Unterschied, ob sich dieses Schutzregime nur auf die bisherige Naturschutzgebietsfläche von 1,9% der Gesamtfläche in Deutschland erstreckt oder ob dieser Bereich auf 10-15 % oder sogar mehr der Gesamtfläche in Deutschland ausgeweitet wird. Wichtig ist, daß dieser Streit nach den Vorgaben der Brüsseler Richtlinien nicht unter politischen Zweckmäßigkeitserwägungen, sondern allein nach den fachlichen Kriterien der Richtlinien entschieden werden kann. Die fachlichen Schätzungen über die Erfüllung der Kriterien liegen zwischen 10 und 15 % und entsprechen damit dem Flächenanteil, der bei uns für Verkehrs- und Siedlungszwecke in Anspruch genommen wird. Wird ein Flächenanteil in dieser Höhe erreicht, könnte dies als Ausgleichsmaßnahme im übertragenen Sinne angesehen werden.

Es gibt aber auch berechnete gegenläufige Interessen bei den größten Flächennutzern, der Land- und Forstwirtschaft, aber auch bei überregionalen, regionalen und lokalen Entwicklungsträgern. Die nicht von der Hand zu weisende Kritik lautet, daß mit dem europäischen Naturschutzrecht der wichtige

Flächenfaktor auf dem status quo auf Dauer festgeschrieben wird, während die anderen Entwicklungsfaktoren, wie Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, Wohnumfeld und Arbeitsplatzsicherung einem ständigen und schnellen Wandel unterliegen. Kann so eine nachhaltige Entwicklung dauerhaft gesichert werden? Die im Europäischen Rat vereinigten Mitgliedstaaten waren nach den Erwägungsgründen jedenfalls der Meinung, daß der unaufhörlichen Verschlechterung der natürlichen Lebensgrundlagen in Europa auf andere Weise nicht Einhalt geboten und die biologische Vielfalt nur so auf Dauer gesichert werden kann. Sie verstehen die Richtlinien als einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung, bei der Wirtschaft und Soziales mit dem Ressourcenverbrauch der Umwelt in Einklang gebracht werden kann. Diese Abwägungsnotwendigkeit ergibt sich auch für die Kommunen.

16. Für die Kommunen bedeutsame Einzelfragen zu Natura 2000

Natura 2000 dient dem Naturschutz, ist aber auch für die künftige räumliche Entwicklung der Kommunen von besonderer Bedeutung. Daher sollten insbesondere folgende Fragen in den Kommunen Beachtung finden:

Gebietsabgrenzung

Eine klare und eindeutige Gebietsabgrenzung ist Voraussetzung für eine Förderung von Verbesserungsmaßnahmen im FFH- und Vogelschutzgebiet, zugleich schafft sie auch die notwendigen Freiräume in den nicht betroffenen Gebieten. Dadurch trägt sie zur Klärung der Verfahren bei und kann abschließende Entscheidungen beschleunigen.

Umgebungsschutz

Die Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung beschränkt sich nicht auf Projekte in FFH- und Vogelschutzgebieten. Sie besteht vielmehr auch dann, wenn Projekte in der Umgebung Auswirkungen auf derartige Gebiete haben können (Umgebungsschutz). Wie weit dieser „Gürtel“ reicht, ist nicht im einzelnen bestimmt. Entscheidend ist, ob Auswirkungen zu erwarten sind; insoweit besteht ein Ermessensspielraum der Naturschutzverwaltungen. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil zur Autobahn A-20 eine Verträglichkeitsprüfung für eine Trasse mit einer Entfernung von 500 Metern vom nördlichsten Zipfel des Schutzgebietes für notwendig angesehen. Um diesen Raum wird man den Schutzbereich erweitern müssen. Es empfiehlt sich daher, in dieser Größenordnung Pufferzonen zwischen Gewerbegebiete und FFH- bzw. Vogelschutzgebiete zu legen. Bedeutsam ist der Umgebungsschutz vor allem bei einer Veränderung der Standortfaktoren, z.B. der Wasserführung, und bei Stoffeinträgen in das Gebiet. Er gilt aber auch für Lärm.

Projektbegriff

Projekte, die der Verträglichkeitsprüfung unterliegen, sind nicht nur Großprojekte wie die A-20, die Elbquerung, das DASA-Projekt im Mühlenberger Loch bei Hamburg und die ICE-Strecke von Köln nach Frankfurt, sondern auch

- alle Flächennutzungs- und Bebauungspläne,
- alle Bauvorhaben im Außen- und Innenbereich,
- jede Erstaufforstungs- und Umwandlungsgenehmigung,
- jede Genehmigung zum Gewässerausbau,
- jede Rohstoffabbaugenehmigung und
- jede Fischereilizenz.

Bedeutsam sind auch die Festlegungen in Landschaftsschutzplänen. Die Genehmigungspflicht von Weihnachtsbaumkulturen, von Wege- und Gewässerunterhaltungsmaßnahmen oder bestimmten mit Lärm verbundenen Veranstaltungen in der Umgebung von FFH- und Vogelschutzgebieten führt zwangsläufig zur Verträglichkeitsprüfung, wenn diese Maßnahmen Auswirkungen auf die FFH- oder Vogelschutzgebiete haben können.

Keine Projekte in diesem Sinne sind Maßnahmen Privater, die weder einer behördlichen Genehmigung noch einer Anzeige bedürfen. Keine Projekte sind auch die landwirtschaftliche Bodennutzung nach der „guten fachlichen Praxis“ und Maßnahmen der „ordnungsgemäßen Forstwirtschaft“.

Zuständigkeiten für die Verträglichkeitsprüfung

Die Verträglichkeitsprüfung ändert nichts an den gesetzlichen Zuständigkeiten der Behörden. Die Verträglichkeitsprüfung wird im Rahmen des behördlichen Verfahrens durchgeführt, das für Genehmigung, Bewilligung, Zulassung, Erlaubnis, Zustimmung, Planfeststellung, sonstigen Entscheidungen oder Anzeigen des Projektes vorgeschrieben ist.

Zuständig für die Aufbereitung der Unterlagen für die Verträglichkeitsprüfung ist der Vorhabenträger. Er kann auf vorhandene Daten, insbesondere der Landschaftsplanung zurückgreifen. Die Angaben in den Standarddatenbögen reichen aber nicht aus. Es sind vielmehr vertiefte Angaben im Rahmen einer Verträglichkeitsstudie notwendig.

Die fachliche Bewertung, ob das Vorhaben verträglich ist, trifft die Naturschutzbehörde. Die Entscheidung gegenüber dem Vorhabenträger trifft die Genehmigungsbehörde.

Bestandsschutz

Für die Kommunen, aber auch für die Wirtschaft ist die Frage von besonderer Bedeutung, wie es sich mit der Verwirklichung von Planungen verhält, die

bestandskräftig geworden sind, weil die entsprechenden Verfahren bereits abgeschlossen sind. Das Bundesnaturschutzgesetz enthält für bestimmte Flächen, die öffentlichen Zwecken dienen, wie z.B. für Truppenübungsplätze und Verkehrswege, eine sog. Übergangsvorschrift, die besagt, daß diese Flächen in ihrem bestimmungsgemäßen Gebrauch nicht beeinträchtigt werden dürfen. Andererseits legt es aber auch fest, daß alle Behörden und öffentlichen Stellen (nicht nur die Naturschutzbehörden) die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen haben. Entsprechende Bestimmungen fehlen in den Naturschutzrichtlinien. Die Umsetzung der europäischen Vorgaben in der Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz enthält einen ausdrücklichen Bestandsschutz nur für Bebauungspläne. Die Frage stellt sich aber auch für Innenbereichssatzungen und Flächennutzungspläne; hier haben einige Bundesländer Stichtagsregelungen erlassen. Die Europäische Kommission hat bisher keine allgemein verbindliche Erklärung zum Bestandsschutz abgegeben.

Planungssicherheit

Bis zum Abschluß der Gebietsfestlegungen für Natura 2000 besteht aufgrund der innerstaatlichen Rechtsprechung in Deutschland zu den sog. faktischen oder potentiellen FFH- und Vogelschutzgebieten eine große Planungsunsicherheit. Jedes Projekt mit Flächenbedarf kann mit der begründeten Behauptung, es habe Auswirkungen auf prioritäre Lebensraumtypen und Arten, gerichtlich angefochten und ggf. zu einer Verträglichkeitsprüfung veranlaßt werden. Dies ändert sich erst mit den abschließenden Meldungen, spätestens mit der aufgestellten Gemeinschaftsliste. Dann besteht - falls nicht ein eindeutiger Ermessensmißbrauch festzustellen ist - die Vermutung, daß in den übrigen Gebieten keine prioritären Lebensraumtypen und Arten betroffen sind. Es besteht daher ein erhebliches Interesse aller Flächennutzer an einem baldigen Abschluß der Gebietsmeldungen. Solange dies nicht der Fall ist, besteht Rechtsunsicherheit über die Notwendigkeit einer Verträglichkeitsprüfung. Planungssicherheit wird erst durch den Abschluß der Gebietsfestlegungen in Europa erreicht.

Schattenlisten der Verbände

Die Rechts- und Planungsunsicherheit wird vergrößert durch die sog. Schattenlisten der Umwelt- und Naturschutzverbände. Dies sind Listen, in denen diese Verbände ihre Einschätzung des Naturschutzpotentials dargestellt und nach Brüssel übermittelt haben.

Festzuhalten ist, daß dies keine Meldungen im Sinne der Richtlinien sind. Gebietsmeldungen nach Brüssel können nur die staatlich legitimierten Stellen, d.h. die Bundesländer - in Regel nach Kabinettentscheidungen - über den

Bund nach Brüssel vornehmen. Die Umwelt- und Naturschutzverbände sind hierzu nicht legitimiert.

Dennoch haben diese Schattenlisten eine Bedeutung. Sie werden nämlich von der Europäischen Kommission zum Anlaß genommen, die staatlichen Meldungen zu überprüfen. In Zweifelsfällen führt dies zu Nachfragen oder sogar zu einem Vertragsverletzungsverfahren. Letztere können auch aufgrund der Unterlagen von Einzelpersonen eingeleitet werden. Kommunen und andere Planungsträger müssen daher nicht nur ein Interesse an der rechtzeitigen, sondern auch an der richtigen Meldung haben.

Hervorzuheben ist aber, daß gegen den erklärten Willen eines Mitgliedstaates kein Gebiet als FFH-Gebiet in die Gemeinschaftsliste aufgenommen werden darf. Bei Meinungsverschiedenheiten über das Vorkommen prioritärer Lebensräume und Arten ist ein Konzertierungsverfahren vorgeschrieben, das mit einem einstimmigen Beschluß abgeschlossen werden muß. Anders ist dies bei Vogelschutzgebieten.

17. Empfehlungen

Aus der Darstellung dürfte deutlich geworden sein, daß der Vollzug der FFH- und Vogelschutzrichtlinie für alle Planungsträger mit Vor- und Nachteilen verbunden ist. Es muß eine Abwägung erfolgen. Insgesamt dürften dabei die Nachteile bei einem schleppenden Vollzug überwiegen. Als abschließende Empfehlung ist daher festzuhalten, daß die Kommunen ein hohes Interesse an baldigen und richtigen Meldungen von FFH- und Vogelschutzgebieten nach Brüssel haben sollten, weil

- klare Gebietsabgrenzungen für das FFH-Regime den Naturschutz stärken,
- erst dadurch wieder die Freiräume für Entwicklungen in den nicht gemeldeten Gebieten definiert werden,
- Planungssicherheit für die geschützten Lebensräume und Arten, aber auch für die Entwicklungsräume geschaffen wird,
- gerichtliche Auseinandersetzungen über die faktische Anwendung des FFH-Regimes vermieden und letztlich
- die Brüsseler Haushaltsmittel wieder für die Entwicklung der ländlichen Räume zur Verfügung gestellt werden.

Der schnelle und richtige Vollzug der FFH- und Vogelschutzrichtlinie dient damit nicht nur der Natur, sondern auch der wirtschaftlichen Entwicklung in den betreffenden Regionen.

Anhang

- Anhang I: Zeitplan für die Umsetzung der FFH-Richtlinie
- Anhang II: Meldungen von Vogelschutzgebieten der Bundesländer nach Brüssel
- Anhang III: Meldungen von FFH-Gebieten der Bundesländer nach Brüssel
- Anhang IV: Meldungen von FFH-Gebieten der Bundesländer an das Bundesumweltministerium, die noch nicht nach Brüssel weitergeleitet wurden
- Anhang V: Gebietsmeldungen der Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission
- Anhang VI: Rechtsschutz bei Ausweisung von FFH-Gebieten
- Anhang VII: Ablaufplan: Verträglichkeitsprüfung von Plänen und Projekten nach der FFH-Richtlinie

I. Zeitplan für die Umsetzung der FFH-Richtlinie

Datum	Maßnahme
Mai 1992	EU-Ministerrat beschließt die FFH-Richtlinie
Juni 1994	Fristablauf zur Umsetzung der FFH-Richtlinie in die nationale Gesetzgebung durch die Mitgliedstaaten
Juni 1995	Fristablauf für die Übermittlung der nationalen Gebietslisten durch die Mitgliedstaaten an die EU-Kommission
Juni 1995-Juni 1998	Auswahl der Gebiete von gemeinschaftlichem Interesse nach biogeographischen Regionen auf der EU-Ebene (Aufstellung des Entwurfs der Gemeinschaftsliste)
Juni 1998	Feststellung der Gemeinschaftsliste auf EU-Ebene durch die EU-Kommission und Übermittlung an die Mitgliedstaaten
Juni 1998-Juni 2004	Ausweisung der Schutzmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten für die in der Gemeinschaftsliste erfaßten Gebiete
Juni 2004	Abschluß von Natura 2000

II. Meldungen von Vogelschutzgebieten der Bundesländer nach Brüssel

(Stand April 2000 nach veröffentlichten Angaben des Bundesumweltministeriums)

Bundesland	Anzahl	Fläche (ha)	Anteil an Landesfläche (%)
Baden-Württemberg	317	23.865	0,67
Bayern	17	82.235	1,15
Berlin	1	15	0,02
Brandenburg	12	224.421	7,61
Bremen	9	11.283	27,91
Hamburg	7	4.425 (+ 11.860)*	5,86
Hessen	12	4.040	0,19
Mecklenburg-Vorpommern	15	245.820 (+ 157.930)*	11,64
Niedersachsen	50	57.854 (+ 238.000)*	1,22
Nordrhein-Westfalen	6	26.427	0,78
Rheinland-Pfalz	6	420	0,02
Saarland	0	0	0,00
Sachsen	10	78.262	4,25
Sachsen-Anhalt	9	27.145	1,32
Schleswig-Holstein	73	31.361 (+ 281.175)*	1,99
Thüringen	9	24.305	1,50
Summe Deutschland	553	841.878 (+ 688.965)*	2,4 (+ 1,9)

* Watt- und Wasserflächen

Hinweis: Vogelschutz- und FFH-Gebiete überschneiden sich teilweise, so daß die Flächenangaben und Prozentzahlen nicht addiert werden können.

III. Meldungen von FFH-Gebieten der Bundesländer nach Brüssel

(Stand April 2000 nach veröffentlichten Angaben des Bundesumweltministeriums)

Bundesland	Anzahl	Fläche (ha)	Anteil an Landesfläche (%)
Baden-Württemberg	151	52.892	1,5
Bayern	81	118.937	1,7
Berlin	9	1.485	1,7
Brandenburg	90	39.769	1,3
Bremen	1	445	1,1
Hamburg	12	4.316 (+ 11.350)*	5,6
Hessen	230	35.823	1,7
Mecklenburg-Vorpommern	39	34.343	1,5
Niedersachsen	80	88.290 (+ 216.000)*	1,9
Nordrhein-Westfalen	77	36.636	1,1
Rheinland-Pfalz	81	20.023	1,0
Saarland	13	2.913	1,1
Sachsen	64	47.168	2,6
Sachsen-Anhalt	78	56.193	2,7
Schleswig-Holstein	93	32.249 (+ 293.109)*	2,0
Thüringen	21	13.733	0,8
Summe Deutschland	1.120	585.215 (+ 520.459)*	1,6 (+ 1,4)

* Watt- und Wasserflächen

Hinweis: Vogelschutz- und FFH-Gebiete überschneiden sich teilweise, so daß die Flächenangaben und Prozentzahlen nicht addiert werden können.

IV. Meldungen von FFH-Gebieten der Bundesländer an das Bundesumweltministerium, die noch nicht nach Brüssel weitergeleitet wurden

(Stand April 2000 nach veröffentlichten Angaben des Bundesumweltministeriums)

Bundesland	Anzahl	Anteil an der Landesfläche (%)
Brandenburg	387	9,0
Bremen	5	2,5
Hessen	119	1,2
Mecklenburg-Vorpommern	97	6,4
Niedersachsen	92	4,1
Nordrhein-Westfalen	63	0,9
Saarland	96	6,2
Sachsen	37	0,9
Sachsen-Anhalt	117	4,5
Schleswig-Holstein	46	3,3
Thüringen	151	7,4
Summe Deutschland	1.210	2,7

Hinweis: Vogelschutz- und FFH-Gebiete überschneiden sich teilweise, so daß die Flächenangaben und Prozentzahlen nicht addiert werden können.

V. Gebietsmeldungen der Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission

(Stand April 2000 nach veröffentlichten Angaben der Europäischen Kommission, Natura-Barometer)

Mitgliedstaat	Vogelschutzrichtlinie		FFH-Richtlinie	
	Anzahl	Flächenanteil (%)	Anzahl	Flächenanteil (%)
Belgien	36	14,1	102	3,0
Dänemark	111	22,3	194	23,8
Deutschland	553	4,1*	1.120	3,0*
Finnland	440	8,1	1.381	13,9
Frankreich	115	1,5	1.029	5,7
Griechenland	52	3,8	234	20,1
Großbritannien	198	3,2	340	7,3
Irland	109	3,2	259	4,3
Italien	268	3,7	2.507	16,4
Luxemburg	13	6,2	38	13,6
Niederlande	30	8,5	76	17,0
Österreich	73	14,2	113	11,3
Portugal	47	9,2	65	13,2
Schweden	301	5,1	1.919	11,3
Spanien	179	6,9	867	17,4
Summe Europa	2.525		10.250	

* Die EU-Statistik hat die Watt- und Wasserflächen Deutschlands miterfaßt.

Hinweis: Vogelschutz- und FFH-Gebiete überschneiden sich teilweise, so daß die Flächenangaben und Prozentzahlen nicht addiert werden können.

VI. Rechtsschutz bei Ausweisung von FFH-Gebieten

Verfahrensschritte	Rechtsschutzmöglichkeiten
1.) Gebietsauswahl	A) Anspruch auf Mitteilung der naturschutzfachlichen Erhebungsdaten im Standard-Datenbogen Bei Verweigerung: Klage auf Information beim Verwaltungsgericht B) Mögliche Einwendungen: Naturschutzfachliche Kriterien sind nicht erfüllt oder Gesamtbeurteilung des Landes fehlt oder ist falsch; dazu Verhandlungen mit Erhebungsbehörde; ggf. Feststellungsklage beim Verwaltungsgericht
2.) Meldebeschluß des Landes und Weiterleitung an Bund	Vorbeugende Unterlassungsklage auf zeitweise Aussetzung bis Fragen zu 1) geklärt
3.) Meldung Bund nach Brüssel	Mögliche Einwendungen: Gesamtbeurteilung des Bundes fehlt oder ist falsch; dazu Vorbeugende Unterlassungsklage
4.) Aufnahme der Gebiete in Gemeinschaftsliste (Brüssel)	Nur noch mögliche Einwendung: Kein Gebiet mit Repräsentationsgrad für <u>euro-päisches</u> Biotopverbundnetz Natura 2000
5.) Schutzausweisung nach Aufnahme in die Gemeinschaftsliste	Mögliche Einwendungen: Schutzkategorie zu hoch angesetzt, Vorrang Vertragsnaturschutz nicht beachtet; dazu Klage gegen Schutzausweisung beim Verwaltungsgericht

Klagebefugnis, Klageaussichten:

1. Klagebefugt ist nur, wer unmittelbar in seinen Rechten betroffen ist, also der Eigentümer. Er muß sein Rechtsschutzbedürfnis dartun.
2. Je früher man in Verfahren eingreift, desto besser. Für Gebiete, die schon naturschutzfachlich herausfallen, braucht der Klageweg nicht beschritten zu werden.
3. Zunächst sollte der Verhandlungsweg beschritten werden. Was dort erledigt werden kann, braucht ebenfalls nicht beklagt zu werden.
4. Klage nur letzte Möglichkeit, Prozeßausgang ist nicht sicher, weil bisher keine Urteile vorliegen

VII. Ablaufplan: Verträglichkeitsprüfung von Plänen und Projekten nach der FFH-Richtlinie

1. Einstiegsprüfung

Könnte ein Natura-2000-Gebiet durch den Plan oder das Projekt, auch im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten, in seinen Erhaltungs- und/oder Schutzziele erheblich beeinträchtigt werden?

Nein -- keine Verträglichkeitsprüfung erforderlich

Ja*

2. Durchführung der Verträglichkeitsprüfung

Werden Erhaltungs-/Schutzziele des Gebietes durch den Plan oder das Projekt tatsächlich erheblich beeinträchtigt?

Nein -- Zustimmung

Ja*

3. Alternativenprüfung 1

Ist eine Alternative durchführbar, die die Erhaltungs-/Schutzziele des Gebietes nicht beeinträchtigt?

Ja -- Ablehnung des ursprünglichen Vorhabens
Zustimmung zur Alternative

Nein*

4. Alternativenprüfung 2

Ist eine Alternativlösung durchführbar, die die Erhaltungs-/Schutzziele des Gebietes in geringerem Maße beeinträchtigt?

Ja -- Ablehnung des ursprünglichen Vorhabens
Prüfung der Alternative

Nein*

5. Zielkonfliktprüfung

Werden öffentliche Interessen für die Durchführung des Planes/Projektes geltend gemacht?

Nein -- Ablehnung des Vorhabens

Ja*

* in der Prüfung fortfahren.

6. Zielkonfliktprüfung bei prioritären Lebensraumtypen und/oder prioritären Arten

Ist in dem Natura-2000-Gebiet ein prioritärer Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art betroffen?

Nein -- weiter bei Ziffer 9

Ja*

7. Besondere öffentliche Interessen

Werden Gründe der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit oder besonders günstige Umweltauswirkungen für die Durchführung des Planes/Projektes geltend gemacht?

Ja -- weiter bei Ziffer 9

Nein*

8. Stellungnahme der EU-Kommission

Einholung einer Stellungnahme der EU-Kommission, die bei der innerstaatlichen Abwägung zu berücksichtigen ist.

9. Abwägungsvorgang

Innerstaatliche Abwägung: Liegen zwingende Gründe des öffentlichen Interesses für die Durchführung des Planes/Projektes vor?

Nein -- Ablehnung des Plans/Projekts

Ja*

10. Festlegung der Kohärenz-/Ausgleichsmaßnahmen und Unterrichtung der EU-Kommission

* in der Prüfung fortfahren.